Rapport

Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada

VOLUME UN

Canada

Rapport de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada

Rapport

Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada

VOLUME UN

Ministre des Approvisionnements et Services Canada

Copyright © Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1985

Tous droits réservés

DESSIN DE LA COUVERTURE : Will Rueter
DESSIN INTÉRIEUR : Brant Cowie

En vente au Canada par l'entremise de nos agents libraires agréés et autres librairies ou par la poste auprès du :
Centre d'édition du gouvernement du Canada
Approvisionnements et Services Canada
Ottawa, (Canada) K1A 0S9

Disponible également en anglais

Imprimé au Canada

N° de catalogue Z1-1983/1-1F

ISBN 0-660-91490-5 (Vol. 1)

ISBN 0-660-91489-1 (série)

au Canada : *$ 45.00*
à l'étranger : *$ 54.00*
Prix sujet à changement sans préavis.

Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada

Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada

À SON EXCELLENCE
LE GOUVERNEUR GÉNÉRAL EN CONSEIL

QU'IL PLAISE À VOTRE EXCELLENCE

Nous les Commissaires constitués en commission royale d'après les dispositions du décret du conseil du 5 novembre 1982, révisé et modifié le 25 novembre 1982 et le 25 janvier 1983, pour enquêter et faire rapport sur les possibilités, perspectives et défis économiques à long terme qui se dessinent pour la fédération canadienne et ses diverses régions, et sur l'incidence de ces perspectives et défis sur les institutions économiques et gouvernementales et sur la gestion des affaires économiques du Canada : Avons l'honneur de présenter à votre Excellence le rapport que voici.

Le président

Donald S. Macdonald

Clarence L. Barber

Laurent Picard

Albert Breton

Michel Robert

M. Angela Cantwell Peters

Daryl K. Seaman

E. Gérard Docquier

Thomas K. Shoyama

William M. Hamilton

Jean Casselman-Wadds

John R. Messer

Catherine T. Wallace

août 1985

P.O. Box/CP 1268
Ottawa, Canada
K1P 5R3

Canada

TABLE DES MATIÈRES

Des tables des matières plus détaillées figurent au début de chaque chapitre

VOLUME UN

AVANT-PROPOS *xi*

REMERCIEMENTS *xv*

PRÉFACE *xvii*

I^ère PARTIE — UNE PERSPECTIVE NOUVELLE *1*

1 **Le Canada : État, société et économie** *3*
2 **Perspective d'ensemble** *81*

Conclusions et recommandations 208

II^e PARTIE — LES POSSIBILITÉS DU CANADA DANS UN MONDE OUVERT *233*

3 **Rétrospective** *235*

4 **Le Canada dans l'économie mondiale : la situation actuelle** *255*

5 **Le Canada et l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT)** *303*

6 **Libéralisation des échanges avec les États-Unis** *325*

Conclusions et recommandations 416

VOLUME DEUX

III[e] PARTIE — CROISSANCE ET EMPLOI *1*

Introduction *3*

7 Performance et perspectives économiques *5*

8 Croissance économique, investissement, technologie et esprit d'entreprise *73*

9 Politique industrielle *141*

10 Stabilité à court terme et emploi élevé *295*

Conclusions et recommandations 416

IV[e] PARTIE — LES RESSOURCES NATURELLES ET L'ENVIRONNEMENT *433*

Introduction *435*

11 Les ressources naturelles et le développement économique du Canada *441*

12 Les secteurs des ressources naturelles *455*

13 L'environnement, la société et l'économie *557*

Conclusions et recommandations 584

V[e] PARTIE — LES RESSOURCES HUMAINES ET LE SOUTIEN SOCIAL *591*

Introduction *593*

14 L'évolution de la politique : tendances et questions principales *601*

15 Le travail et la rénumération : fonctionnement du marché du travail *643*

16 Politiques d'immigration *725*

17 Les relations patronales-ouvrières *739*

18 Enseignement et formation professionnelle *809*

19 Régime de sécurité du revenu *847*

20 Services sociaux *887*

Conclusions et recommandations 897

VOLUME TROIS

VI^e PARTIE — LE CONTEXTE INSTITUTIONNEL *1*

Introduction *3*

21 Les institutions du gouvernement national *35*

22 Le fédéralisme et l'union économique *107*

23 Les citoyens, les communautés et l'État fédéral *313*

24 Le système constitutionnel canadien et les problèmes communautaires non résolus *375*

Conclusions et recommandations 443

RECUEIL DES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS *469*

COMMENTAIRES *551*

ANNEXES *635*

Annexe A — Arrêtés-en-conseil et échange de lettres avec le Premier Ministre 637

Annexe B — Mémoires soumis à la Commission 653

Annexe C — Liste des intervenants lors des audiences publiques 677

Annexe D — Liste des études de recherche colligées 755

Annexe E — Personnel de la Commission 771

ACRONYMES *775*

AVANT-PROPOS

La Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada a été créée à l'automne 1982, à la suite d'une des périodes les plus agitées de l'histoire canadienne. L'économie du Canada venait de sortir de la plus mauvaise période de récession qu'elle ait connue, depuis les années 1930. La majeure partie de ces dix dernières années, le pays avait subi des taux d'inflation sans précédent, mais d'autres pays, eux aussi, luttaient contre ces problèmes économiques. Cependant, nous avions aussi à mener des débats intensifs, souvent matière à dissensions, sur des sujets extrêmement complexes et ardus, tels que la politique énergétique, notre nouvelle Constitution et, plus particulièrement, sur la question de savoir si le Québec resterait partie intégrante du Canada. Dans cette optique, la principale question qu'il nous fallait étudier était : « Ne pouvons-nous pas faire mieux demain? ». Notre réponse est un « oui! » retentissant.

Il est certain que notre pays a été confronté à des difficultés d'ordre économique et politique, mais les nombreuses rencontres que nous avons eues avec les Canadiens ont conforté notre vision du Canada, pays responsable, tolérant et bien administré. Nous sommes absolument convaincus que le Canada possède d'inestimables moyens pour se réaliser. Cependant, atteindre cet objectif signifie que les Canadiens doivent affronter la nécessité d'opérer des changements dans les politiques et les institutions, qui offrent, pour le moins, l'avantage de ne pas leur être totalement inconnues. Nous devons nous lancer sur des voies inexplorées, ce qui exige, en l'occurrence, un esprit ouvert, créatif, du courage et de la détermination. Ce Rapport indique, de façon quelque peu détaillée, les changements qui, à notre avis, offrent aux Canadiens la meilleure chance d'exploiter le potentiel national.

Bien que nous ayons indiqué un certain nombre d'orientations que l'avenir nous fera probablement prendre, y compris la compétitivité grandissante de l'environnement international et les perspectives d'une croissance plus modeste que celle qu'a connue l'économie, pendant l'âge d'or des années 1950

et 1960, nous n'avons pas tenté de prédire l'avenir en détail. Tout décideur du début des années 1970 reconnaîtrait qu'une prédiction aussi précise n'est pas réaliste. Sachant qu'il y a changement, mais ne sachant pas exactement dans quel sens, la politique la plus productive que nous puissions conseiller est que les Canadiens, en tant qu'individus et par le biais de nos institutions, conservent la plus grande souplesse, afin de s'adapter aux changements éventuels.

En se reportant en arrière, sur une perspective de trente-cinq ans, et au-delà des difficultés économiques que nous avons connues dans un passé récent, la Commission estime que l'économie canadienne a atteint un succès-record tout à fait appréciable. Nous pensons, cependant, que les circonstances qui ont amené ce succès, ne vont pas être aussi favorables qu'auparavant; en effet, elles ont déjà changé aux niveaux mondial et national. Les divergences qui émanent de notre expérience économique devront équilibrer les différences qui existent dans les politiques économiques et sociales.

Tandis que l'économie était le centre des préoccupations des commissaires, nous avions également à étudier le fonctionnement des institutions politiques au Canada et les moyens de l'améliorer, pour que notre pays puisse accomplir une meilleure performance économique. Les institutions politiques sont conçues pour maîtriser les conflits, inévitables, entre individus, entreprises, régions et entre pays. Le rôle de ces institutions est de canaliser les conflits, pour que nos divergences ne nous empêchent pas d'atteindre nos objectifs communs. Bien que les commissaires pensent que les institutions politiques du Canada se sont bien adaptées aux tensions des dix dernières années, nous estimons qu'elles pourraient être encore améliorées.

L'évolution de notre pays a reçu l'appui de grands alliés et d'un puissant voisin. Comme on pouvait le prévoir, le Canada n'étant pas un chef de file auprès des grandes entreprises, les Canadiens ont trop souvent pris l'habitude d'accepter une tutelle étrangère et d'adopter les idées des autres, avant de penser vraiment à ce qu'il *nous* fallait dans *notre* situation. Cette attitude a été qualifiée de « mentalité coloniale ». Comme l'écrivait un jour, de son vivant, Vincent Massey, dans son fameux ouvrage «On Being a Canadian» : « Nous n'avons jamais souffert d'avoir trop confiance en nous-mêmes ». Il écrivait encore :

> *Nous ne sommes que quelques pays au monde à pouvoir renforcer notre nationalité, sans menacer ou offenser quiconque. Un sens civique plus fort ne nous aiderait qu'à mieux accomplir notre devoir national, qui n'ira jamais à l'encontre des perspectives internationales.*

Nous recommandons, dans ce Rapport, que le Canada ait, de façon plus complète, des implications au niveau international. Il nous faut avoir confiance en nous-mêmes. En fait, nous pouvons répéter les mots d'Emily Murphy : « Ne compte sur personne. Recherche ton propre espace vital et ne laisse qui que ce soit, ni quoi que ce soit, s'en emparer.»

Lors de la compilation de ce Rapport, les commissaires ont établi un vaste programme de changement. Certains aspects du changement nous seront imposés, mais nous devrons chercher à en créer d'autres nous-mêmes, au fur et à mesure que nous nous dirigerons vers l'avenir. En dernier lieu et de façon

plus accentuée, ce sera aux individus de porter le fardeau du changement. Sortir des sentiers battus, pour aller vers l'inconnu et la nouveauté a toujours été, du moins en partie, une expérience douloureuse. Les institutions et les politiques gouvernementales peuvent et devraient aider à amortir le choc, car tout cela en représente un et il faut l'assumer.

Par ailleurs, le Canada tirera d'énormes bénéfices du changement des structures démodées. Nous, Canadiens, possédons d'incomparables avantages, non seulement dans le pays dans lequel nous habitons, mais aussi dans le type de société dans lequel nous vivons, grâce également aux institutions que nous avons mises en place. Si l'on considère le changement plus comme une chance que comme une menace, que l'on décide de tenter cette chance ou de la provoquer, d'adopter la ferme volonté de la mettre de notre côté, nous pourrons alors non seulement améliorer notre situation intérieure, mais aussi apporter notre contribution au monde, dans lequel les avantages dont nous jouissons, nous, Canadiens, font encore défaut à beaucoup trop de pays.

DONALD S. MACDONALD
Président
Mai 1985

REMERCIEMENTS

Pour leur avoir permis de faire usage et mention dans ce Rapport de documentation provenant de leurs ouvrages, la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada ainsi que les éditeurs souhaitent exprimer leur gratitude, aux éditeurs et particuliers suivants :

L'American Association for the Advancement of Science; la Banque du Canada; André Blais, Université de Montréal; Brookings Institution; Butterworth; Le Conseil de développement social; l'Association canadienne d'économie, *Revue canadienne d'économique*; l'Association canadienne de science politique, *Revue canadienne de science politique*; *Canadian Public Policy – Analyse de Politiques*; l'Association canadienne de producteurs de pâtes et papiers; l'Association canadienne de sociologie et d'anthropologie; *Revue canadienne de sociologie et d'anthropologie*; l'Association canadienne d'études fiscales; Carnegie Endowment for International Peace; Conference Board of Canada; Donald J.Daly, Université York, *Data Resources Review*; Decima Research Limited; Du Pont of Canada Inc.; Exxon Corporation; *Financial Post*; l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture; Christopher Freeman, University of Sussex; The Globe and Mail; le Gouvernement de la Colombie-Britannique, Bureau du Premier ministre; Harvard University, Graduate School of Business Administration; Her Majesty's Stationery Office; l'Institut de recherche politiques; le Fonds Monétaire International; The Japan Times; John Laskin pour feu Bora Laskin; l'Institut d'administration publique du Canada, *Administration publique du Canada*; George Lermer, University of Lethbridge; Methuen; le Ministre des Approvisionnements et Services Canada; le Conseil national des autochtones du Canada; New York Times Syndicate; Le Conseil économique de l'Ontario; la Commission ontarienne de la main-d'oeuvre; l'Organisation de coopération et de développement économiques; Oxford University Press (Toronto); le Guide parlementaire; le Services des comptes rendus et

distribution parlementaires, la Chambre des communes du Canada; Pergamon Press; André Piatier, École des Hautes Études en Sciences Sociales, Paris; l'Honorable Michael Pitfield; Princeton University Press; l'Association de planification privée du Canada(Institut C.D. Howe); Public Interest; Queen's University, Centre for Resource Studies; Queen's University, Industrial Relations Centre; Random House, *Review of Economics and Statistics*; Paul Samuelson, Massachusetts Institute of Technology; Nations Unies, United States Government Printing Office; University of California at Berkeley; University of Toronto, Institute for Policy Analysis; University of Toronto Press; University of Western Ontario, *Business Quarterly*; University of Windsor, *Windsor Yearbook of Access to Justice*; John Wiley and Sons Canada Limited; La banque mondiale; Yale University Press.

PRÉFACE

La Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada fut constituée par arrêté-en-conseil (C.P.1982-3438) et sa création fut annoncée publiquement le 5 novembre 1982. Sous la présidence de l'Honorable Donald S. Macdonald, cette Commission fut chargée d'enquêter et de faire rapport sur « les possibilités, perspectives et défis économiques à long terme qui se dessinent pour la fédération canadienne et ses diverses régions, et sur l'incidence de ces perspectives et défis sur les institutions économiques et gouvernementales, et sur la gestion des affaires économiques du Canada ». (Le mandat est reproduit à l'annexe A.)

De plus, la Commission devait faire des recommandations sur « les objectifs nationaux à poursuivre et les politiques de développement économique à adopter », ainsi que sur « les aménagements institutionnels et constitutionnels propres à promouvoir la liberté et le bien-être des citoyens canadiens en même temps que le maintien d'une économie forte et concurrentielle ». On demanda aux commissaires, dans l'accomplissement de leur mandat, d'examiner des questions telles que: les besoins de capitaux et la situation du marché du travail au Canada; les tendances en matière de productivité; l'amélioration du niveau de vie et le progrès social; les aspirations, contraintes et possibilités des régions; les méthodes permettant d'améliorer les rapports entre les gouvernements, les milieux d'affaires, les travailleurs et les autres groupes; la répartition des pouvoirs économiques et fiscaux entre paliers de gouvernement; la façon dont les Canadiens sont représentés dans les institutions nationales et les moyens d'assurer une meilleure représentation.

Le mandat admettait que, même si les Canadiens avaient connu une période de prospérité presque ininterrompue depuis la Seconde Guerre mondiale, les politiques du passé ne constitueraient pas un gage de succès économique pour l'avenir. On confia à la Commission la tâche de déterminer si le Canada d'aujourd'hui, tel qu'il a été façonné au gré des changements qui se sont succédés au cours de son histoire, est en bonne posture pour affronter

les grands défis que nous réserve l'avenir. Comme le Canada devra inévitablement s'adapter à un contexte mondial beaucoup plus concurrentiel, il a été également demandé à la Commission d'étudier la situation canadienne dans ce contexte plus large.

Étant donné l'ampleur et la complexité du mandat de la Commission, il parut évident, dès le départ, que seule une perspective très large pourrait convenir. C'est ce qui explique que nous nous sommes engagés simultanément sur plusieurs voies. Nous avons d'abord entrepris une série de consultations privées, sollicité des mémoires, tenu des audiences publiques et conçu un vaste programme de recherche. Toutes ces activités ont accaparé la moitié du temps qui nous avait été accordé pour compléter notre mandat. Ceci fait, nous avons publié un document de travail, entrepris une deuxième série d'audiences traitant de sujets mieux circonscrits, tenu d'autres consultations, et organisé des colloques et des séminaires spécialisés. Puis, à l'automne 1984, nous nous sommes retirés de la scène publique pour assimiler la multitude de renseignements et d'opinions que nous avions recueillis et pour ébaucher notre vision de ce que le Canada pourrait devenir au XXI[e] siècle.

Les premières étapes

Peu après sa nomination, le président invita les Premiers ministres et les chefs de gouvernement de toutes les administrations provinciales et territoriales à rencontrer la Commission. Les commissaires eurent la chance d'entendre publiquement les opinions de plusieurs Premiers ministres provinciaux, ainsi que celles de membres et d'agents de leurs gouvernements. Nous leur sommes redevables de les avoir exposées de façon franche et complète. (On trouvera à l'annexe C-1 une liste des participants des provinces et des territoires aux différentes étapes des travaux de la Commission.)

Nous souhaitons en outre exprimer notre gratitude au gouvernement fédéral dont les mémoires et les présentations, lors de nos audiences publiques, se révélèrent d'une très grande utilité. Toutes les requêtes que nous avons soumises aux ministères et agences du gouvernement fédéral furent traitées avec grand soin et avec la plus grande coopération. (On trouvera à l'annexe C-2 la liste des mémoires et présentations du gouvernement fédéral.)

De la même façon, nous désirons remercier les agents des gouvernements régionaux et locaux qui ont manifesté, lors de nos délibérations, un véritable enthousiasme pour l'étude des questions de développement économique au niveau local, et un souci permanent de jouer un rôle plus ample dans l'élaboration des grandes politiques nationales (À l'annexe C-3 figure la liste des participants provenant des gouvernements locaux et régionaux.)

Au printemps de 1983, la Commission amorça une série de consultations privées. Au cours de cette série de rencontres officieuses réparties sur une période de quatre mois, le président et les autres commissaires ont rencontré 138 groupes représentant les milieux d'affaires, l'industrie manufacturière, le monde financier, les travailleurs, le secteur des ressources naturelles, l'agriculture, l'enseignement, la recherche, les municipalités, les organisations bénévoles et les communautés autochtones. Ce processus de consultation a donné aux commissaires la possibilité de rencontrer de manière officieuse plus

de 1 200 leaders canadiens et a permis un premier échange de vues sur les questions nombreuses et complexes de notre mandat.

Les travaux de la Commission ont comporté aussi une série de séminaires organisés au cours de l'été 1983 en vue de favoriser une discussion et une meilleure compréhension par le public des problèmes que nous voulions étudier. Ont participé activement à ces sessions d'étude, 31 associations d'affaires à vocation nationale, 51 organisations nationales bénévoles, et plusieurs cadres exécutifs d'importantes sociétés, institutions financières et autres institutions du secteur privé.

Au cours des premières étapes de notre mandat, nous avons voulu informer le public de notre tâche et solliciter son soutien et son aide pour la mener à bien. C'est pourquoi nous avons publié un livret d'information qui fut tiré à 300 000 exemplaires. Dans ce livret – le premier document que nous avons publié – figuraient notre mandat, notre programme d'activités et une invitation lancée à tous les citoyens de nous faire connaître par écrit leurs opinions et leurs suggestions.

Les consultations publiques

Notre première incursion dans le domaine des consultations publiques se concrétisa par une suite d'assemblées locales organisées par les universités dans les différentes parties du pays. Quelque 12 ateliers de ce genre furent tenus dans les dix provinces. Cette façon d'amener l'opinion publique à s'intéresser au travail d'une Commission royale s'avéra très fructueuse. L'attitude positive que le public manifesta dans chaque ville eut pour résultat que ces assemblées furent une excellente préparation pour nos audiences de l'automne. Nous sommes fort redevables aux universités participantes qui ont su si habilement organiser ces rencontres.

À l'automne de 1983, les commissaires ont voyagé d'un bout à l'autre du pays, tenant des audiences pendant 59 jours dans 27 villes et municipalités et cinq communautés de l'Arctique. Nous avons été encouragés par l'intérêt immense qu'ont suscité nos audiences. En réalité, les demandes pour comparaître furent si nombreuses qu'il nous a fallu en certaines occasions nous diviser en équipes afin de couvrir deux endroits à la fois. Et même en ayant recours à cette méthode, nous n'avons pu entendre tous ceux qui ont demandé à comparaître. Au total, 1 827 intervenants ont fait 759 présentations à la Commission lors de sa première série d'audiences. En plus de témoignages directs devant les commissaires, un total de 1 164 mémoires ont été déposés auprès de la Commission lors de la première tournée. (Une liste des mémoires figure à l'annexe B et on trouvera à l'annexe C-4 la liste des intervenants, ainsi que le lieu et la date de leurs présentations.)

Au moment où nous, commissaires, entreprenions nos audiences, notre attention s'est portée vers l'avenir. Nous nous interrogions notamment sur la façon dont le deuxième plus grand pays au monde pouvait trouver la voie sur laquelle il devait s'engager pour l'avenir. Nous nous devons de noter que les mémoires que nous avons reçus et les témoignages que nous avons entendus au cours de ces audiences ont été très précieux pour notre recherche. Nous voulons exprimer notre profonde reconnaissance aux nombreux Canadiens de

tous les coins du pays qui ont consacré une partie de leur temps et, dans bien des cas, franchi de grandes distances, pour nous faire part des renseignements, des opinions et des propositions sur lesquels repose notre Rapport. Nous tenons à souligner l'importance de leur contribution à la réalisation de notre tâche. Tous les mémoires et les transcriptions des audiences publiques, lesquels ont été assemblés en 96 volumes, ainsi que tous les autres documents émanant de notre enquête ont été confiés aux Archives publiques du Canada, à Ottawa. Selon la coutume, nous avons également remis à la Bibliothèque du Parlement un ensemble complet de ces documents. De plus, les mémoires et les transcriptions sont disponibles sur microfilm, moyennant des frais, chez *Micromedia Limited* à Toronto.

À mi-chemin au cours de notre mandat, les commissaires ont publié *Défis et choix*, un document de travail qui avait pour objet de donner au public canadien un compte rendu de l'odyssée que nous venions d'accomplir. Ce document avait aussi pour objet d'attirer l'attention et de susciter un débat public sur les principales questions qui étaient ressorties lors de la première étape de nos travaux. Les défis de base ont été regroupés sous huit rubriques : les emplois et les coûts, le commerce et le développement industriel, la productivité, l'enseignement et la formation, les ressources et l'environnement, le soutien social, les relations intergouvernementales et l'union économique, et les institutions nationales. En réalité, ces rubriques ont constitué le programme de notre Rapport final.

Notre seconde série d'audiences eut lieu au printemps de 1984. Elle nous amena dans cinq villes et mobilisa 15 journées. Plus de 250 personnes participèrent à ces sessions vivantes et stimulantes qui furent limitées aux grands défis qu'on avait identifiés lors de la première série d'audiences. Des Canadiens représentant les travailleurs, le monde des affaires, les organisations bénévoles et, en réalité, tous les secteurs de la vie moderne, se rassemblèrent autour d'une table-ronde pour discuter entre eux et avec la Commission et pour tenter d'élucider les difficiles choix politiques qu'il nous faudra faire si nous voulons résoudre les grands problèmes de notre époque. (On trouvera à l'annexe C-5 une liste des personnes ayant participé aux débats publics.)

Étant donné le caractère plus spécifique de ces débats publics, les commissaires ont tenu une séance ouverte la veille de leur dernière journée dans chaque ville. Dans chacune des cinq villes, de 100 à 150 personnes se présentèrent à ces séances et, une fois de plus, les commissaires eurent la joie de constater que leur enquête suscitait un vif intérêt auprès des citoyens ordinaires. Ceux-ci purent faire part à la Commission de leurs diverses préoccupations.

En plus d'organiser ces rencontres pour recueillir les commentaires qu'inspirait le document de travail, la Commission invita le public à lui soumettre des observations et des arguments par écrit sur *Défis et choix*. Cette démarche eut pour résultat la réception de 352 autres mémoires.

Le programme de recherche

Pendant que la Commission poursuivait ses consultations, le plus vaste programme de recherche de l'histoire canadienne allait bon train. Dirigé par

trois éminents chercheurs canadiens, il comptait plus de 300 études couvrant 19 domaines d'intérêt public. Il comportait en outre un effort systématique pour favoriser une réflexion interdisciplinaire, de sorte que les perspectives distinctes d'un politologue, d'un économiste et d'un juriste ont été prises en compte dans l'analyse d'une même question telle que, par exemple, la productivité ou le commerce. (Une liste complète des travaux de recherche publiés en 72 volumes figure à l'annexe D). Comme ce fut le cas pour d'autres Commissions royales, notre programme de recherche a constitué un apport important non seulement parce qu'il a permis de pousser plus loin la conduite de notre enquête, mais aussi parce qu'il enrichira pour plusieurs années le bagage de connaissances où pourront puiser les chercheurs, les étudiants, les autres personnes intéressées et, d'une façon générale, les responsables des politiques.

Le Rapport

Tels sont donc les fondements sur lesquels repose notre Rapport : de vastes consultations publiques et la sollicitation d'opinions expertes; des audiences officielles dans toutes les régions du pays; des documents de travail et des bulletins pour renseigner les Canadiens à propos de nos activités; des débats entre chercheurs invités pour traiter plus en profondeur des grands défis de notre époque et de notre pays; et un programme de recherche fondé sur l'excellence et la réflexion interdisciplinaire pour rassembler les meilleures données et les meilleures analyses au Canada et à l'étranger.

Les commissaires ont amorcé la rédaction de ce Rapport immédiatement après la seconde série d'audiences, en juin 1984. Nous avons mis au point une méthode unique et décentralisée qui devait permettre de tenir compte et d'intégrer les multiples données que nous avions recueillies grâce à notre programme de recherche et à nos audiences publiques. Les premières ébauches furent rédigées par huit équipes coordonnées par des spécialistes, parmi lesquels figuraient des chercheurs séniors en science économique, en science politique et en droit, ainsi que des analystes du secrétariat, qui condensèrent et résumèrent la documentation recueillie au cours des audiences. Individuellement et en groupe, pendant presque un an d'intenses discussions, les commissaires révisèrent, réaménagèrent, supprimèrent et intégrèrent différentes ébauches.

Nos discussions touchèrent une multitude de sujets, que ce soit le rôle de l'État dans la société moderne ou la dégradation des sols, la paralysie des gouvernements ministériels ou le défi de la concurrence internationale. Notre principale règle a été de concevoir l'État et l'économie comme des parties intégrées de la démarche d'une société en vue de réaliser ses objectifs. Nous nous sommes tournés vers l'avenir, nous avons situé le Canada dans un contexte global et nous avons analysé les questions centrales sur lesquelles, à notre avis, les Canadiens auront à faire des choix. À la fin, nous en sommes arrivés à une certaine vision de ce pays, de son fonctionnement et de ce que peut être son potentiel. Elle est à l'image de la vie, c'est-à-dire qu'elle n'est ni simple, ni très ordonnée; c'est une vision optimiste, mais qui comporte d'immenses défis pour les Canadiens et leurs gouvernements.

Bien que les commissaires ne proposent aucune idéologie unique pouvant répondre à toutes les questions que nous réserve l'avenir, nous insistons néanmoins sur la nécessité de tenir compte des contextes plus larges et interdépendants dans lesquels nous vivons. Il est important de souligner que les aspects économique, social et politique de l'expérience canadienne s'influencent mutuellement et qu'il y a, de façon plus générale, influence réciproque entre eux et le contexte international. Il se peut que nous ne puissions donner une description très précise de cette interdépendance. Mais en essayant de la comprendre, et de comprendre en particulier ses implications pour nos arrangements institutionnels, nous apportons un minimum de cohérence intellectuelle aux particularités de notre vie publique. Il s'agit là d'un objectif central de notre rapport.

Il y a un siècle, tous les gouvernements étaient petits; aujourd'hui, il sont tous très importants. Nous ne pouvons faire marche arrière. La taille de l'État contemporain, au Canada comme ailleurs, ne provient pas d'une erreur intellectuelle, de facteurs idiosyncratiques ou des ambitions personnelles de certains hommes politiques. Plusieurs des lois adoptées dans le passé avaient plutôt pour objet de tenter des expériences qui étaient alors nouvelles. Il est cependant difficile pour les systèmes politiques de tirer des leçons du passé. L'État s'apparente davantage à une marmite sous pression qu'à un laboratoire scientifique; le temps consacré à la réflexion est une denrée politique rare. Le rôle d'une Commission royale consiste donc surtout à faire œuvre d'éducation. Elle prend du recul par rapport au processus politique, présente une perspective différente et suggère des principes généraux qui pourront guider ceux qui auront à faire les choix politiques de l'avenir.

Il y eut des moments où nous nous sentions écrasés par l'ampleur de notre tâche. Ce que nous recommandons en dernière analyse n'est pas un plan détaillé et définitif mais un ensemble de propositions cohérentes qui constituent une voie d'avenir pour le Canada. En faisant ces choix, la Commission n'a pas oublié les dilemmes institutionnels auxquels nous sommes confrontés et les rêves individuels qui nous sont chers. Le Canada est une nation tolérante, bénie et essentielle dans un monde incertain assujetti à une incessante évolution économique. Les Canadiens devront se préparer à affronter le défi que soulève cette évolution.

Enfin, les commissaires tiennent à noter que l'immense tâche qui leur a été confiée n'aurait pu être accomplie sans l'aide du personnel très compétent et dévoué qu'ils ont eu le bonheur de rassembler. Nous voulons rendre hommage à tous les membres de notre personnel, y compris les analystes, les chercheurs, les gestionnaires, les administrateurs, les bibliothécaires, les rédacteurs, les traducteurs et les commis pour l'exceptionnelle qualité de leur travail. Leurs noms apparaissent à l'annexe E et nous les remercions tous.

Compte tenu des effets remarquables d'un personnel si nombreux, il semble difficile de faire des distinctions particulières. Nous tenons cependant à exprimer notre profonde gratitude aux agents supérieurs qui ont été le plus intimement associés à l'ensemble de notre entreprise, et notamment à : Gerald Godsoe, directeur exécutif et chef des opérations; Alan Nymark, directeur des études de politiques et responsable du Rapport; Michel Rochon, secrétaire responsable des audiences; Ivan Bernier, directeur de recherche (droit et

questions constitutionnelles); Alan Cairns, directeur de recherche (études politiques et institutions gouvernementales); David C. Smith, directeur de recherche (économique) dont les responsabilités furent partagées avec deux co-directeurs, Kenneth Norrie et John Sargent, au cours de la seconde étape des travaux de la Commission; et Harry Stewart qui, à titre de conseiller senior sur les questions administratives, a tenu une comptabilité serrée.

PARTIE I

UNE PERSPECTIVE NOUVELLE

PARTIE I

Table des matières

Chapitre 1 Le Canada : État, société et économie *3*
Chapitre 2 Perspective d'ensemble *81*
Conclusions et recommandations 229

CHAPITRE 1

Le Canada :
État, société et économie

Introduction *5*
Le peuple canadien *6*
Notes 13
Le système constitutionnel du Canada *14*
Notes 24
La tâche de gouverner *25*
Notes 43
L'État et l'économie : le rôle interne *44*
Note : 62
L'État et l'économie : le rôle international *63*
Conclusions *69*

Le Canada :
État, société et économie

Introduction

La Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada a été créée le 5 novembre 1982. Devant l'étendue quasi illimitée du mandat qui nous était confié, nous, commissaires nommés, nous sommes sentis partagés entre, d'une part un grand enthousiasme à l'idée que bien peu d'aspects échapperaient à la portée de notre enquête et, d'autre part un certain sentiment d'inquiétude ou d'insécurité face à l'ampleur de la tâche qui nous attendait. Nous disposions, en effet, de peu de temps pour effectuer un tel travail. Il nous fallait donc limiter notre champ d'activité, trouver des critères d'organisation, découvrir des principes directeurs au fur et à mesure que nous examinions les multiples facettes de notre existence collective nationale, regrouper les théories de différentes sciences sociales et juridiques, et les intégrer aux diverses déclarations et affirmations des Canadiens au cours de nos séances publiques, et enfin, agencer nos efforts.

Assez paradoxalement, à la lumière de ce qui vient d'être dit, nous nous sommes lancés initialement dans plusieurs directions à la fois au moyen de deux séries d'audiences, d'un programme de recherche vaste et ambitieux, et de longues discussions. Nous nous sommes engagés dans des voies d'exploration séparées. Nous nous sommes retrouvés ensuite pour nous disperser encore, en un cycle se répétant fréquemment. De telle sorte que chacun d'entre nous devait sans doute nourrir en son for intérieur l'espoir secret que sa tâche s'apparentait à celle du sculpteur qui sait que le marbre cache la statue idéale qu'il porte en lui, à moins que ce ne soit celle du scientifique à la recherche des lois qui régissent l'univers et qui attendent qu'on les découvre pour conférer à leur existence la dignité d'une théorie fondamentale.

Nos efforts n'ont pu venir à bout de la réalité. Nous n'avons pas découvert un message unique et non équivoque, simple et s'imposant de lui-même. Les modèles que nous avons trouvés, et auxquels nous avons dû réagir, sont d'une

complexité décourageante. Les Canadiens poursuivent des objectifs multiples, tant sur le plan national que sur la scène internationale. Nous avons donc dû formuler une foule de réponses aux nombreuses questions relevant de notre mandat.

Nous espérons que notre analyse éclaircira les débats sur les divers sujets qui font partie de notre mandat et qui recouvrent pratiquement la totalité des préoccupations actuelles des gouvernements au Canada. Bien que, par exemple, nous ayons considéré que des thèmes comme la course aux armements et la prévention d'une guerre mondiale n'étaient pas de notre ressort, nous avons quand même traité de certains aspects de la politique étrangère, de l'aide aux pays moins développés, de problèmes écologiques mondiaux et tout particulièrement de notre rôle dans l'économie internationale, question qui était au cœur de notre mandat.

Si notre contribution présente quelque qualité particulière, elle tient à la portée de notre Rapport qui nous a conduits à la recherche d'interdépendances souvent négligées dans le fonctionnement quotidien du gouvernement, lequel s'écarte inévitablement d'une perspective d'ensemble. Les décisions des gouvernements sont généralement assujetties aux pressions du moment, et celles-ci ne facilitent pas l'adoption d'une perspective ouverte sur l'avenir. En tant que membres d'une Commission royale, nous avons tenté de dégager une vision d'ensemble, mais aussi une vision orientée vers l'avenir. Nous avons tenu compte des générations futures dans nos prévisions sur les politiques gouvernementales. De plus, nous n'avons pas hésité à nous éloigner d'une conception trop étroite des intérêts canadiens, laquelle trahirait un esprit de clocher et irait à l'encontre de nos obligations envers le reste de l'humanité qui partage cette planète avec nous.

Nous sommes persuadés qu'en remplissant notre mandat, nous avons beaucoup fait progresser la compréhension que nous pouvions avoir de l'avenir de notre pays. Par ailleurs, nous avons eu la preuve à plusieurs reprises que les Canadiens constituaient un peuple démocratique sans cesse porté à se perfectionner. Ce Rapport représente donc notre contribution à la continuité de ce dialogue. Avec l'aide des nombreux Canadiens qui ont participé à nos audiences, nous avons tenté de soulever de grandes questions, de dégager des préoccupations fondamentales et de suggérer des voies d'approche, tout en faisant des recommandations qui, ainsi que nous le souhaitons, contribueront au mieux-être des Canadiens.

Le peuple canadien

Nous n'avons pas abordé notre tâche avec une froide indifférence; notre analyse a pour objet de servir un peuple qui, à juste titre, fonde sa fierté sur le fait qu'il est parvenu à s'organiser en société civilisée et démocratique, humaine et prospère, dans un monde imparfait.

Nous nous sommes vite rendu compte que les citoyens du Canada, comme ceux d'autres pays, ont des préoccupations qui font fi des frontières. Que ces préoccupations portent sur l'écologie, l'économie ou la paix dans le monde, elles ne peuvent être traitées de façon réaliste que dans le cadre du système

international d'États souverains et interdépendants, et du réseau de normes et d'institutions que ces États ont créé. Bien qu'il soit possible de déceler à l'état embryonnaire un certain sens de solidarité humaine découlant de notre coexistence sur cette fragile planète, on ne peut ignorer le fait que nous vivons dans un monde balkanisé et qu'il n'existe pas d'autorité suprême pour l'ensemble de l'humanité comme telle.

Les Canadiens doivent donc œuvrer dans le cadre du système des États-nations qui divise politiquement l'humanité, afin de concilier les innombrables interdépendances transcendant les frontières, et faisant en sorte que tous les citoyens se trouvent rassemblés dans une même communauté de destin. L'intérêt national des États individuels, qui accorde une primauté quasi automatique aux besoins des populations locales, doit être tempéré par un sens du devoir envers le monde extérieur et envers notre avenir collectif.

À mesure que nous poussions notre examen au-delà de nos frontières, il a bien fallu nous rendre compte qu'en regard des autres, les Canadiens ne sont pas les derniers venus sur la scène internationale. En effet, nous faisons partie de ce petit groupe de pays contemporains où se poursuit une évolution constitutionnelle ininterrompue depuis plus d'un siècle. Il s'agit là d'une réalisation qui témoigne aussi bien de notre aptitude à diriger nos affaires internes, que de la bonne fortune de notre géographie. Quoi qu'il en soit, cette idée que nous nous faisons d'un pays jeune et nouveau n'est pas conforme à la réalité. Dans l'univers des comparaisons réelles, nous sommes de ceux qui ont survécu dans la réussite. Nous avons subi avec succès l'épreuve du temps et nous sommes un peuple fermement engagé dans son deuxième siècle d'existence nationale.

Un examen des 150 États et plus qui font partie des Nations Unies devrait nous convaincre que rien n'est plus faux que le vieux cliché selon lequel le Canada est un pays difficile à gouverner. Gouverner est une tâche difficile partout dans le monde, et nous vivons à notre façon cette épreuve universelle. Nous devrions arrêter de faire croire aux gouvernants et gouvernés des autres pays que la tâche de gouverner est particulièrement ardue chez nous, car il n'en est rien. La géographie et l'histoire nous ont dotés d'une économie moderne, d'une main-d'œuvre spécialisée et d'institutions politiques démocratiques. Nous sommes un peuple tolérant, apte aux compromis et nous avons hérité d'une société relativement paisible.

Il est donc grand temps d'accepter sans réserve le fait que nous sommes un peuple mûr et fortuné, et que nous avons réussi à faire ensemble de belles et grandes choses. Notre cheminement de colonie à nation, entrepris en 1867, est achevé. La *Loi constitutionnelle de 1982*, qui a couronné cette évolution progressive, parsemée d'événements décisifs comme la déclaration Balfour de 1926, ne fait que symboliser, avec un certain retard, une maturité que nous avions depuis longtemps atteinte, sans lui avoir toutefois donné une reconnaissance officielle. Elle nous fournit un mécanisme interne et complet pour modifier notre Constitution et met un terme à l'anachronisme qui nous obligeait à solliciter du Parlement britannique des changements relatifs au partage des pouvoirs et à d'autres questions.

Notre autonomie maintenant est totale. Pour les Canadiens, l'importance du Royaume-Uni a diminué tant en termes pratiques que psychologiques. Aujourd'hui, on ne trouve plus sur les mappemondes ces taches rouges et rassurantes d'il y a un demi-siècle qui donnaient à nos concitoyens d'origine britannique une certaine fierté et un sentiment de succès. Le Commonwealth contemporain nous offre toujours une précieuse fenêtre sur le monde, et nombreux sont les Canadiens qui éprouvent encore une affinité et des sentiments particulièrement chaleureux à l'égard du Royaume-Uni. Nous conservons les formes monarchiques, ainsi que nos liens avec la Couronne, et nous nous gouvernons grâce à des institutions parlementaires issues de notre héritage britannique. Celles-ci nous appartiennent toutefois en propre, en tant que nation indépendante.

La France est également un pays pas comme les autres. Elle revêt pour les francophones une signification politique et sentimentale particulière qui se traduit par une forte représentation des gouvernements du Québec et du Canada en France. Nos liens historiques avec la civilisation française contribuent actuellement à nous rapprocher étroitement de la francophonie en Afrique et ailleurs.

Ces rapports privilégiés avec la France et la Grande-Bretagne ont une signification particulière pour de nombreux Canadiens. Ils sont le reflet de l'histoire de notre pays dont l'origine remonte à la colonisation française et anglaise de l'Amérique du Nord il y a des siècles. Ils témoignent également de la prééminence et des avantages soutenus qui découlent de notre dualité linguistique, et de l'enrichissement culturel que celle-ci apporte. Les liens étroits que nous entretenons aujourd'hui avec la France et le Royaume-Uni ne sont pourtant pas de ceux qui existent entre élèves et maîtres ou entre enfants et parents. Il s'agit plutôt de relations entre égaux.

En outre, le Canada anglophone est devenu multiculturel; son identité tient maintenant à la langue plutôt qu'à un passé britannique commun. Les centres métropolitains du Canada anglophone accueillent une population aux caractéristiques culturelles variées et aux origines diverses. Le Canada français, lui aussi, est devenu multiculturel. Par suite des récentes politiques linguistiques du gouvernement québécois, on ne peut plus automatiquement assimiler les francophones aux descendants des quelque 65 000 *habitants* qui sont demeurés au pays après la disparition de l'Empire français d'Amérique du Nord, il y a plus de deux siècles. En un peu plus de deux décennies, la définition du Québécois francophone s'est élargie en intégrant des représentants de cultures diverses, dont des immigrants d'Haïti et des réfugiés du Viêt-nam. On tend donc de plus en plus à définir les Québécois francophones en fonction de la langue plutôt que par référence à une histoire commune.

Au Québec et dans les neuf autres provinces, chaque majorité linguistique partage l'espace provincial avec une minorité ayant l'autre langue officielle comme langue maternelle. Les relations entre les majorités et les minorités linguistiques dans chaque province sont maintenant influencées par les droits linguistiques inscrits dans la *Charte canadienne des droits et des libertés*. Cependant, les nobles objectifs qui ont inspiré la Charte sont encore loin d'être réalisés. Comme l'indique le Rapport de 1984 du Commissaire aux langues officielles, « une polarisation progressive pourrait bien aboutir, à plus

ou moins long terme, à l'extinction de la plupart des minorités francophones hors du Québec et, indirectement, à une réduction draconienne des libertés dont jouit l'anglais dans la province ». Le Commissaire parle d'un « sentiment de gêne devant le nombre de provinces anglophones qui n'assurent toujours pas "d'écoles à la minorité linguistique" et ne manifestent guère l'intention de le faire[1]. » Il est donc certain que, en dépit des progrès accomplis depuis la *Loi sur les langues officielles* de 1969, il reste beaucoup à faire si nous voulons être fidèles à nos idéaux.

Nous formons également une société multiraciale, en partie à cause de l'assouplissement de nos critères d'immigration au cours des années 1960. Il s'agit d'un changement qui ne fait que refléter l'évolution multiraciale du système international que l'on observe depuis le déclin des empires européens et l'émergence simultanée des Nations Unies comme tribune pour la promotion de l'égalité raciale. Notre population est maintenant beaucoup plus un microcosme de la diversité ethnique et raciale du monde qu'elle ne l'était il y a un demi-siècle. Notre politique relativement généreuse à l'endroit des réfugiés a contribué de façon sensible à donner à notre population un caractère cosmopolite.

Tout cela nous a rendu bien différents de nos grands-parents. Il nous faut maintenant façonner une identité canadienne commune non seulement à partir des deux peuples fondateurs, mais aussi en fonction de la plus grande diversité ethnique, raciale et culturelle de notre population. Nous devons entreprendre de construire un pays dans un contexte d'éveil de l'ethnicité qui a surpris aussi bien les chercheurs en sciences sociales que les gouvernements.

Cette conscience ethnique se manifeste notamment par la confiance en soi et par l'affirmation contemporaine des peuples autochtones du Canada, qui sont sortis de leur obscurité politique d'autrefois et qui, grâce aux diverses organisations politiques, se sont davantage affirmés. Les Indiens non inscrits et les Métis participent à cet éveil de la fierté et de l'identité ethniques. Comme les frontières et les appartenances de ces deux groupes sont fluides et résultent partiellement d'un choix, leurs effectifs augmentent à mesure que s'étend la prise de conscience ethnique et que deviennent plus vraisemblables leur reconnaissance ainsi que l'octroi d'un traitement particulier de la part du gouvernement.

Plusieurs des Premières Nations indiennes, pour utiliser la terminologie d'un rapport récent de la Chambre des communes[2], évolueront vers diverses formes de gouvernement autonome. Cette modification politiquement et symboliquement décisive de la classe ethnique au sein du Canada pourrait également être renforcée au cours des prochaines années par la création d'une nouvelle entité appelée Nunavut, dans le cas d'une éventuelle division des Territoires du Nord-Ouest. La nouvelle administration politique à majorité inuit s'exercerait sur une population totale de quelque 15 000 personnes, et sur près d'un quart du territoire canadien.

Les clauses ethniques et linguistiques de la *Charte canadienne des droits et libertés*, ainsi que de la *Loi constitutionnelle de 1982*, attestent non seulement la diversité ethnique croissante du peuple canadien, mais aussi notre reconnaissance plus explicite et notre appréciation favorable de cette diversité. La dualité linguistique du Canada, fait quant à elle l'objet d'une

attention particulière. Les articles 16 à 23 de la Charte fournissent des garanties à nos deux langues officielles, y compris le droit à l'instruction dans la langue de la minorité. L'article 27 enjoint aux tribunaux d'interpréter la Charte « d'une manière qui favorise la préservation et l'enrichissement de l'héritage multiculturel des Canadiens. » L'article 25 protège « les droits ancestraux, acquis par traité ou autrement, ainsi que les libertés des peuples autochtones du Canada. » L'article 35 de la Loi constitutionnelle reconnaît et réaffirme « l'existence des droits ancestraux et acquis par traité des peuples autochtones du Canada », et elle définit ces derniers comme comprenant « les peuples indien, inuit et métis du Canada », accordant ainsi aux Métis l'existence constitutionnelle qui leur faisait défaut auparavant. Au paragraphe 15(1) de la Charte, il est prévu que l'égalité des droits s'appliquera « sans discrimination à cause de la race, de l'origine nationale ou ethnique (et) de la couleur », ni en fonction d'autres caractéristiques, alors que le paragraphe 15(2) autorise l'existence de programmes d'action positive en vue de l'amélioration des conditions des personnes défavorisées ou des groupes appartenant aux catégories précédentes.

Cet aperçu extrêmement sommaire de l'interaction de notre diversité ethnique croissante avec certains aspects particuliers de notre évolution politique et constitutionnelle n'a pas pour objet de nous détourner des questions fondamentales que soulèvent la gestion économique et la division des tâches entre État et marché. Il nous faut cependant tout d'abord clairement comprendre ce que nous sommes devenus et ce que nous pourrions devenir en partageant, comme nous le faisons actuellement, un même pays.

Depuis la Confédération, les Canadiens n'ont jamais possédé – et ne posséderont jamais – de frontières qui coïncident parfaitement avec les limites géographiques d'une seule et même collectivité ethnique unilingue. Au Canada, comme dans la plupart des pays du monde, l'idéal du président Woodrow Wilson, selon lequel chaque nationalité dotée de caractères ethniques historiquement définis doit posséder son propre gouvernement, ne s'applique pas. Notre appartenance collective à un même peuple doit être nourrie et soutenue par une citoyenneté canadienne commune rassemblant les nombreux traits distinctifs hérités de nos passés différents et de nos origines ethniques multiples. En plus de conserver la diversité de nos collectivités nationales et provinciales, nous devons constamment cultiver une cohésion morale et une solidarité sociale qui nous englobent tous. Nous disposons, pour accomplir cette tâche, d'une identité collective qui s'est façonnée au contact de l'histoire, des entreprises communes et de nos réalisations. Nous participons à une entreprise permanente à laquelle nous apportons notre propre contribution en fonction de nécessités toujours variables, telles que notre tissu ethnique et racial plus complexe; c'est ce qui distingue notre tâche de celle des anciens Canadiens, qui étaient citoyens d'un pays beaucoup plus jeune. La façon dont nous interprétons notre propre identité influence inévitablement les décisions fondamentales qui concernent notre avenir.

Cette obligation gouvernementale de gestion sociale est tout aussi difficile et importante que la gestion économique. Penser autrement équivaudrait à ignorer aussi bien ce qui s'est passé chez nous au cours du dernier quart de siècle que les nombreux changements survenus ailleurs dans le monde. De

nombreux événements récents, de même que les controverses qu'ils ont engendrées, témoignent de la vigueur des émotions que suscitent les questions de langue, de race et de culture. Il nous suffira de rappeler les politiques linguistiques au Québec et dans le reste du Canada; la controverse au sujet du bilinguisme dans le contrôle aérien; la menace pour l'unité nationale que constituait le nationalisme indépendantiste au Québec; la politique relative au multiculturalisme; les comités de la Chambre des communes traitant des minorités identifiables et d'autogouvernement pour les autochtones; la recherche effectuée par l'*Alliance urbaine sur les relations entre les races* ainsi que par le *Social Planning Council* du Toronto métropolitain, qui révèle l'ampleur de la discrimination dont souffrent les minorités raciales dans le monde du travail. Ces questions ne peuvent faire abstraction de nos passions et de nos identités; ce qui est en jeu, c'est notre aptitude à agir avec justice les uns envers les autres. Le gouvernement continuera à encourager cette sensibilisation aux autres, car, ce qui est en cause n'est rien de moins que notre identité en tant que peuple.

Chaque fois que le rôle de l'État s'accroît, la nécessité et la difficulté de trouver une solution acceptable se font sentir. L'État réservé et distant peut en effet survivre en répondant le moins possible à la question de l'identité d'un peuple à peine touché par ses politiques, tandis que l'État aux pouvoirs étendus de l'ère contemporaine ne le pourrait pas. Celui-ci a donc besoin de notre consentement et de notre appui pour asseoir efficacement son autorité. L'État qui confie normalement des responsabilités élevées à ses citoyens doit pouvoir compter sur un sentiment d'appartenance puissant pour que ses politiques réussissent. Dans la perspective du citoyen, le fait d'être concrètement exclu de la communauté politique est d'une gravité qui se mesure au rôle que joue l'État dans la répartition des avantages et des inconvénients de notre existence commune. Ce n'est pas un hasard si, à mesure que s'est accru le pouvoir de l'État au cours des dernières décennies, de sérieuses pressions se sont exercées à l'endroit de nos sentiments d'appartenance nationale et provinciale, et que la Charte des droits et des libertés a fait son entrée en scène au moment opportun. En même temps qu'elle nous protège de l'État, la Charte nous lie à lui en valorisant notre citoyenneté.

Comme bien d'autres sociétés démocratiques et capitalistes, le Canada a été récemment le témoin d'une véritable explosion du nombre de groupes conscients de leurs spécifités et de mouvements sociaux transcendant l'ethnie, la langue et la race, tels que : le mouvement des femmes en faveur de l'égalité des sexes; le mouvement écologiste qui attire notre attention sur la fragilité de l'écosystème de la planète; les groupes dont les styles de vie remettent en question les définitions traditionnelles de la famille et des relations entre les sexes; et les invalides, qui refusent désormais que la privation sociale et économique vienne s'ajouter à l'injustice du destin qui les a affligés d'infirmités physiques ou mentales. Ces exigences, ainsi que celles d'autres mouvements et groupes sociaux, coexistent et s'ajoutent aux clivages plus traditionnels entre les classes sociales et les régions. Qu'il s'agisse de la langue, de la race et de l'ethnie, ces clivages sont devenus relativement plus importants au point de vue politique.

L'image que nous avons de nous-mêmes en tant que nation et qui évolue avec le temps, est liée à d'anciennes définitions et comporte des caractéristiques historiques. Elle se modifie, cependant, en réaction aux multiples facteurs internes et internationaux – linguistiques, ethniques, raciaux, économiques, religieux, sexuels et autres – qui interviennent dans notre façon de nous définir nous-mêmes. L'État est l'élément-clé qui canalise cette évolution en vue de maintenir la cohérence nécessaire à son fonctionnement et à la stabilité sociale.

L'État agit comme arbitre sur la scène sociale où divers groupes luttent constamment pour promouvoir leurs intérêts. Ces groupes cherchent à utiliser l'État pour faire avancer leur cause. L'État, quant à lui, réagit selon certains paramètres établis en vue de renforcer la cohésion sociale, et selon des critères de citoyenneté qui évoluent. Au cours du dernier quart de siècle, les gouvernements du Canada et du Québec, en particulier, ont porté une attention soutenue à la modification de la vision collective de leurs citoyens respectifs. Les autres gouvernements provinciaux ont fait de même, bien qu'ils n'y aient pas toujours mis autant d'ardeur. On a eu recours à cet égard à divers moyens : les drapeaux, les politiques linguistiques, les chartes de droits, les déclarations publiques, les commissions royales, les comités législatifs, le référendum, et la modification des critères de désignation à des fonctions de grand prestige, telles que celles de gouverneur général, de lieutenant-gouverneur et de juge de la Cour suprême.

Dans les sociétés où priment les valeurs matérielles et utilitaires, il arrive souvent que l'on saisisse mal, et même que l'on sous-estime, la véritable signification de ces manifestations. Cependant, comme le fait remarquer un analyste :

> *À un certain niveau, les sociétés se forment par la construction d'un ordre symbolique [qui] suppose, tout d'abord, la définition d'une identité collective qui [...] finit par s'exprimer dans un système d'idées sur ce qui nous constitue comme peuple. Cette identité est représentée par les nombreux symboles qui entourent les rituels de la vie publique, le fonctionnement des institutions, et la célébration publique d'événements, de groupes et d'individus [...] les individus s'attendent à se reconnaître eux-mêmes dans les institutions publiques. Ils s'attendent à ce qu'il y ait une certaine correspondance entre leur identité privée et les contenus symboliques défendus par les autorités publiques, inscrites dans les institutions et célébrées au cours d'événements publics. À défaut de cette correspondance, ils se sentent aliénés socialement; ils ont le sentiment que la société n'est pas* leur *société*[3].

Il revient aux gouvernements de fournir à l'ensemble de leurs citoyens une signification et une raison d'être. Ce rôle symbolique de l'État se traduit par le rôle social en vertu duquel les gouvernements interviennent directement afin de modifier la répartition des personnes et des groupes dans des positions sociales définies. Les politiques qu'ils conçoivent à cet égard sont coûteuses. Elles requièrent du temps et d'importantes ressources administratives et financières. En ce qui a trait aux politiques linguistiques, il a fallu débourser des centaines de millions de dollars pour promouvoir l'utilisation des langues

dans les écoles, dans les bureaucraties gouvernementales et, surtout au Québec, dans l'économie.

Même si ces politiques puisent souvent leur élan initial dans des réalités non économiques comme la race, l'ethnie, la langue et le sexe, elles peuvent comporter des conséquences majeures pour le fonctionnement des marchés. Elles ont pour objet de modifier, par exemple, la division du travail selon le sexe, l'utilisation des langues officielles dans la fonction publique, la composition ethnique de la main-d'œuvre et le placement professionnel des personnes souffrant d'invalidité physique et mentale. Les dispositions de la Charte relatives à l'action positive, qui viennent d'entrer en vigueur, entraîneront certainement un accroissement du rôle futur du gouvernement en vue d'améliorer les conditions des personnes et des groupes défavorisés.

Les rôles social et symbolique de l'État, que nous avons examinés, ne sont pas susceptibles de faiblir dans les années qui viennent. Leur importance ne sera pas tributaire des cycles économiques, augmentant lorsque tout va bien et diminuant lorsque la conjoncture est mauvaise, car les facteurs qui les déterminent sont d'un autre ordre. L'autorité gouvernementale s'exerce aussi bien sur la société que sur l'économie, et c'est en s'exerçant sur la première qu'elle peut avoir une plus grande influence sur le fonctionnement de la seconde.

Notes

1. Commissaire aux langues officielles, Sommaire du *Rapport annuel 1984 en bref*, Ottawa, 1985, p. 1–2.
2. Canada, Chambre des communes, Comité spécial sur l'autonomie des Indiens, *L'autonomie des Indiens au Canada : Rapport du Comité spécial*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1983.
3. Raymond Breton, « La production et l'allocation des ressources symboliques : une analyse des champs linguistiques et ethnoculturels au Canada » dans *Revue canadienne de sociologie et d'anthropologie* 21, mai 1984, p. 125 (souligné dans l'original).

Le système constitutionnel du Canada

Il y a plus d'un siècle, nos prédécesseurs ont fondé un nouveau pays; ils se sont donnés pour tâche de créer une nouvelle nationalité ayant une forme particulière de gouvernement constitutionnel. Les institutions mises en place, surtout le gouvernement parlementaire et le fédéralisme, correspondaient à un mélange d'impératifs historiques et de choix délibérés. Ce que l'on constate aujourd'hui, c'est qu'elles ont donné au Canada un des systèmes de gouvernement constitutionnel les plus vivaces au monde.

Dans l'ensemble, nous, Canadiens, ne nous contentons pas de régler nos affaires publiques dans le cadre d'ententes constitutionnelles, mais laissons également celles-ci nous façonner et nous définir. L'idée que nous nous faisons de nous-mêmes, en tant que collectivité politique, est le produit d'institutions qui remontent loin dans le passé. Nos accords gouvernementaux traduisent l'évolution de nos valeurs; ils nous définissent comme peuple particulier ayant un passé et un avenir. Nous ne sommes pas de simples consommateurs et producteurs partageant fortuitement un espace commun. Nous ne sommes pas des individus isolés que le hasard des circonstances regroupe temporairement en une gare, dans l'attente impatiente de trains qui nous mèneront chacun vers des destinations distinctes. Nous sommes déjà arrivés à destination. Le Canada est notre patrie et il y a plus d'un siècle que les Canadiens s'emploient à la construire. Nous avons une histoire, même si parfois nous ne nous en rendons pas compte. Cette histoire englobe aussi ceux qui sont arrivés récemment parmi nous, qui ont accru notre diversité et qui ont multiplié nos liens avec le reste du monde.

L'histoire nous a légué des institutions qui, loin d'être un fardeau, constituent notre patrimoine, un patrimoine que nous devons faire fructifier. Il est évident que la pérennité de nos institutions s'explique en bonne partie par l'inertie, par la difficulté de réaliser des transformations majeures, par le jeu de certains intérêts, et par notre manque d'imagination collective. Mais il y a plus. La loyauté envers nos institutions est grandement tributaire du fait que nous avons un système de gouvernement qui nous convient et dont nous connaissons les rouages. Nous nous reconnaissons dans la manière dont il fonctionne. Nous nous sommes adaptés l'un à l'autre.

Il ne s'agit pas ici de prôner une allégeance aveugle, ou le culte des ancêtres, ou encore la soumission aux traditions. Nos institutions font partie d'une constitution vivante qui évolue et que nous modifions continuellement. En tout temps, les diverses dispositions relatives au gouvernement de notre société ont été, seront et devraient être remises en question, en raison des partis pris, des insensibilités et des inefficacités qui peuvent s'y glisser. Les solutions apportées étant humaines, elles demeurent imparfaites. Il n'en reste pas moins que s'est opérée pendant plus d'un siècle une profonde transformation de nos institutions gouvernementales dont on peut retracer le fil conducteur. Si Georges-Étienne Cartier et John A. Macdonald revenaient parmi nous aujourd'hui, ils éprouveraient certainement une rassurante sensation de familiarité envers nos institutions, mais ressentiraient également une certaine désorientation face aux transformations survenues depuis un siècle.

Les principales ententes institutionnelles relatives au fédéralisme et au gouvernement parlementaire ont été consolidées en 1867, lorsque la Province-Unie du Canada, la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick se sont unis pour former le dominion du Canada. Le gouvernement parlementaire et le fédéralisme sont encore le fondement de notre vie politique. Le fédéralisme répartit les compétences entre les gouvernements provinciaux et le gouvernement central. Le système parlementaire, parfois appelé « gouvernement responsable », « gouvernement parlementaire » ou « gouvernement ministériel », encadre les relations qui existent entre l'exécutif et le législatif au sein du gouvernement.

Tout compte fait, le mariage du gouvernement parlementaire et du fédéralisme est une réussite. Le fédéralisme, avec sa répartition des compétences entre deux ordres de gouvernement, a permis à nos gouvernants d'exercer le pouvoir politique en tenant compte des diversités sociale, économique, ethnique et linguistique. Le fédéralisme n'est ni un luxe ni une institution dépassée et dépourvue d'utilité ou de signification morale. Selon les critères fonctionnels les plus rigoureux, le fédéralisme est un atout : il réduit le fardeau qui, autrement, reposerait sur un seul gouvernement. La présence de gouvernements provinciaux assure, mieux que celle de tout gouvernement unitaire, le respect des diversités régionales. Parce qu'il favorise la formation d'une opinion majoritaire dans les provinces sur des questions de compétence provinciale, le fédéralisme comporte également des vertus démocratiques. Il est plus facile de confier aux gouvernements provinciaux la tâche de formuler des politiques convenant à la majorité de leurs citoyens que d'adopter des politiques nationales qui sont de nature à diviser les régions. Le fédéralisme contribue à la stabilité globale du régime politique en raison du fait que les citoyens ont le loisir de recourir à un gouvernement qui corresponde à leurs convictions et à leurs objectifs politiques.

Dans sa propre sphère, chaque gouvernement est souverain. Chacun exerce sa compétence en vertu d'une répartition des pouvoirs qui n'a subi presque aucune modification de principe depuis 1867. Chaque gouvernement possède sa bureaucratie, ses propres partis, et sa propre pyramide de responsabilités politiques – de l'électorat, à la législature et au conseil des ministres. Chacun a constitué une série de sociétés d'État et d'organismes de réglementation qui échappent au contrôle quotidien des législatures et des ministres. Chaque gouvernement a son propre représentant de la Couronne, un lieutenant-gouverneur ou un gouverneur général. Chaque gouvernement réagit en fonction des particularismes sociaux, économiques et linguistiques des groupes qui vivent sur son territoire, et chacun nourrit des projets et forge des plans à l'intention de ses citoyens. Tous les gouvernements sont assujettis à la Constitution et à un système judiciaire. En cas de litige entre gouvernements, la Cour suprême joue le rôle d'arbitre.

Le fédéralisme trouve une justification spéciale dans sa contribution aux relations harmonieuses qui existent entre les collectivités francophones et anglophones du Canada. Plus de 80 pour cent des francophones vivent au Québec, où ils peuvent élire un gouvernement provincial doté de pouvoirs législatifs étendus dans des domaines essentiels à leur langue et à leur culture.

Bien que la création des provinces en 1867 ait répondu aux désirs de colonies distinctes dans les Maritimes dotées de leurs propres traditions et formes de gouvernement et aux aspirations d'une collectivité anglophone répartie sur le territoire qui constitue aujourd'hui l'Ontario, il ne fait toutefois aucun doute que les francophones du Québec ont été les plus ardents partisans et les plus grands défenseurs du fédéralisme. Cela est toujours le cas plus d'un siècle plus tard.

Les Québécois francophones cherchent à assurer leur survivance et leur pérennité culturelle en tant que minorité linguistique, dans un pays à majorité anglophone partageant un continent avec la société de langue anglaise représentée par les États-Unis. Les stratégies ayant pour objet de promouvoir la survivance des Canadiens de langue française ont changé durant le dernier siècle. Au cours des dernières décennies, le gouvernement du Québec a entrepris de jouer un rôle plus actif en ce qui concerne les orientations prises par les Québécois francophones en vue de rester fidèles aux traditions historiques qui les constituent en société distincte, tout en participant en tant que peuple moderne à la vie canadienne, nord-américaine et mondiale. La Révolution tranquille des années 1960 fut suivie d'un mouvement voué à l'indépendance qui a culminé en 1976, lors de la victoire électorale du Parti québécois, ayant pour objectif la souveraineté-association. Les années 1976 à 1980, et le référendum qui eut lieu au cours de cette dernière année, sont encore dans nos mémoires; il ne faut pas les oublier. La victoire du « non » fut une victoire pour le Canada, un plaidoyer en faveur d'un fédéralisme renouvelé.

Il est clair qu'à ce moment-là, une forte insatisfaction se faisait sentir à l'égard des ententes fédérales alors en vigueur. Sans doute y avait-il parmi les 40 pour cent de « oui » – destinés à donner au gouvernement du Québec un mandat pour négocier avec le reste du Canada les conditions d'un accord de souveraineté-association – de nombreuses voix accordées pour des considérations stratégiques. Mais il y avait également celles de partisans convaincus de la souveraineté-association. Il reste que la volonté qui s'est exprimée à cette occasion révélait le souhait d'un Canada à structure fédérale au sein duquel les provinces, en particulier le Québec, pourraient jouer un rôle de premier plan, et où les Canadiens francophones pourraient participer activement et proportionnellement à leur nombre au gouvernement central.

Nous rappelons ces événements à tous les Canadiens non seulement parce que ceux qui oublient le passé sont condamnés tôt ou tard à faire face aux mêmes situations, mais aussi parce que la coexistence harmonieuse entre Canadiens francophones et anglophones, au sein d'une même société canadienne, requiert qu'on la cultive constamment et qu'on en tienne compte dans les institutions et au plan constitutionnel. Cette exigence doit se manifester à trois niveaux :

- On doit reconnaître pleinement le rôle essentiel du gouvernement du Québec dans la promotion et l'épanouissement de sa population majoritaire francophone, laquelle compte pour plus des quatre cinquièmes des Canadiens francophones.

- Le gouvernement central doit refléter notre dualité linguistique à tous les échelons de son fonctionnement et dans la composition de son administration, afin de réaliser les trois objectifs suivants : « activement offrir des services au public, augmenter la participation équitable dans la fonction publique, et offrir un choix véritable en ce qui concerne la langue de travail[1]. »
- L'ensemble du Canada, dans ses dimensions nationale et provinciale, doit accorder attention et appui aux minorités de langues officielles, soit aux francophones à l'extérieur du Québec et aux anglophones à l'intérieur du Québec. Grâce à ses dispositions linguistiques, la Charte est un instrument constitutionnel important et particulièrement bien adapté à cet égard.

Quiconque a connu les deux dernières décennies conviendra que la volonté d'attribuer aux provinces un rôle déterminant au sein du fédéralisme canadien ne se limite pas au Québec, et que la responsabilité nationale de concilier les préoccupations nationales et provinciales dans les domaines de compétence fédérale incombe aux dix provinces. Ailleurs dans ce Rapport, les commissaires proposeront certaines réformes des institutions du gouvernement central en vue de les rendre plus sensibles aux aspects provinciaux de notre réalité nationale, surtout dans les provinces les moins peuplées. Les citoyens et les gouvernements provinciaux de l'Ouest et de la région atlantique ne sont pas toujours convaincus que le gouvernement national, où les deux provinces centrales ont numériquement un rôle dominant, accorde à leurs problèmes toute l'attention qu'ils méritent. Quelles que soient les réformes que nous adoptions, de telles frustrations régionales ne disparaîtront jamais complètement. Le fédéralisme nous permet de vivre ensemble, dans une fructueuse collaboration, comme peuple uni. Il n'empêche cependant pas les divergences provinciales de surgir sur la scène nationale, où nous devons les concilier et les intégrer aux objectifs que nous poursuivons en commun en tant que Canadiens. Nous pourrions faire plus, mais il serait futile de chercher à éliminer totalement les différends entre les régions.

Dans ce contexte, les commissaires ont accordé une importance particulière à la recherche d'une harmonie entre francophones et anglophones et aux relations Québec-Ottawa. Peut-être avons-nous ainsi négligé les relations entres les autres gouvernements provinciaux, leurs propres collectivités et le gouvernement central. Peut-être également n'avons-nous pas suffisamment approfondi l'aspect multiculturel que fait apparaître la présence de groupes divers au sein des collectivités tant francophones qu'anglophones au Canada. Si tel est le cas, ce n'est pas parce que nous avons voulu diminuer l'importance de ces questions. Il s'agit là d'éléments aussi vitaux pour le Canada que les autres aspects du problème; nous les aborderons d'ailleurs longuement en d'autres parties de ce Rapport. Notre position, en tant que commissaires, tient tout simplement au fait que, dans notre évaluation des aspects provinciaux, linguistiques et ethniques de la réalité canadienne, nous ne présumons pas que les facteurs soient tous « démocratiquement » d'importance égale. L'hypothèse serait naïve et paralysante dans ses conséquences. Notre histoire d'avant la Confédération, l'*Acte constitutionnel de 1867*, les passions qui accompagnent

les questions linguistiques et les tensions que les dernières décennies ont vu surgir entre Québec et Ottawa, entre francophones et anglophones sont autant d'éléments dont il faut tenir compte. Ils révèlent que la conciliation des réalités francophone et anglophone de notre pays – un défi qui ne manque pas de frapper tout étranger étudiant notre société – doit demeurer une préoccupation primordiale de l'art de gouverner au Canada.

Le fédéralisme au Canada ne se limite pourtant pas à nos diversités provinciales. L'*Acte constitutionnel de 1867* avait pour objet de favoriser la création d'une communauté nationale pourvue d'un gouvernement central pouvant réaliser des objectifs canadiens. Il n'a jamais été question que les Canadiens confient leur identité et leurs préoccupations provinciales aux instances politiques nationales, ce qui ne s'est d'ailleurs jamais produit. On ne s'attendait pas, non plus, à ce que les Canadiens abordent les affaires nationales et les négociations qu'elles exigent en s'emmurant dans leur individualisme provincial. On s'attendait plutôt à ce que, dans les affaires nationales, les Canadiens soient – et ils l'ont été – plus que la somme de leurs différences provinciales. En contrepartie, la dimension canadienne n'est pas étrangère à la conception que les citoyens de la Colombie-Britannique, de la Nouvelle-Écosse et du Québec se font de leurs rôles civiques provinciaux. C'est en tant que Canadiens que nous avons mis au point un système complexe de paiements de péréquation destinés à assurer aux citoyens des provinces « moins fortunées », dont les ressources fiscales sont plus restreintes, un minimum garanti de services provinciaux sans majoration excessive des impôts des provinces concernées. La Charte des droits, inscrite dans la *Loi constitutionnelle de 1982*, malgré ses dispositions d'exception[2], offre des gages additionnels de notre identité canadienne commune; elle garantit un certain nombre de droits que les tribunaux peuvent enjoindre aux gouvernements fédéral et provinciaux de protéger. Elle fixe donc des limites aux interprétations divergentes que les provinces peuvent adopter des droits des citoyens canadiens.

Le processus politique du fédéralisme n'impose donc pas de frontières hermétiques entre nos identités nationale et provinciales, ni entre les gouvernements national et provinciaux dont l'autorité dans des domaines précis comme le commerce, la propriété et les droits civiques, procède de la répartition des pouvoirs. En outre, à cause de l'accroissement des interventions gouvernementales, aussi bien aux niveaux national que provincial, l'interdépendance des gouvernements est devenue une préoccupation constante des dirigeants politiques. Le fédéralisme classique des gouvernements autonomes dans le cadre de juridictions strictement définies, présuppose que les rôles des gouvernements soient bien circonscrits. Il est improbable que nous revenions à une telle situation. Les commissaires n'estiment pas pour autant que la répartition des pouvoirs soit dépassée ou moins pertinente, mais simplement que les gouvernements ne puissent plus s'ignorer l'un l'autre dans la recherche de leurs objectifs propres. Nous souhaitons et nous recommandons une collaboration plus fructueuse entre les gouvernements national et provinciaux que celle qu'on a pu observer au cours d'un passé récent.

L'explication que donnent les commissaires de l'esprit du fédéralisme canadien, comprenant les relations entre les gouvernements national et provinciaux, de même qu'entre les collectivités du Canada, est assez complexe, ce qui n'est d'ailleurs guère surprenant s'agissant d'un aussi vaste sujet. Notre position fondamentale, que l'on trouvera exposée de façon détaillée plus loin dans le Rapport, est que le fédéralisme comme tel ne sera pas moins nécessaire et approprié dans l'avenir qu'il ne l'a été par le passé. Nous croyons également, étant donné la coexistence de gouvernements national et provinciaux forts, qu'il est nécessaire d'améliorer les mécanismes intergouvernementaux pour rendre plus efficace l'action politique dans les domaines où il y a chevauchement des compétences. Il est non seulement nécessaire de suppléer aux ententes intergouvernementales actuelles, mais aussi de sensibiliser davantage le gouvernement national aux diversités régionales du Canada grâce à un Sénat élu. Cette modification constitutionnelle accroîtrait le pouvoir des citoyens des provinces moins populeuses dans les affaires nationales et obligerait le gouvernement central à mieux tenir compte des aspirations et des intérêts des régions. Il ne faut pas que les intérêts provinciaux soient exclusivement représentés par les gouvernements provinciaux. Depuis la Seconde Guerre mondiale, l'un des points faibles d'un certain nombre de gouvernements qui se sont succédés au niveau fédéral a été leur inaptitude, pour diverses raisons, à tenir compte des dimensions provinciales de notre réalité nationale.

En tant que porte-parole d'une communauté nationale façonnée par plus d'un siècle d'histoire, le gouvernement central a la responsabilité supplémentaire de jouer un rôle de premier plan dans le régime fédératif. Ce rôle implique un leadership fédéral capable de promouvoir des normes nationales et un traitement égal pour tous les citoyens canadiens, même lorsqu'il s'agit de questions de compétence provinciale. Ce rôle n'est pas nouveau. Il est délicat et peut être assumé avec maladresse. Il n'en est pas moins crucial. S'il n'avait pas été bien exercé dans le passé, il est évident que notre système fiscal, nos régimes sociaux, et nos droits seraient beaucoup plus fragmentés qu'ils ne le sont aujourd'hui.

Notre fédéralisme, même s'il partage les responsabilités entre deux ordres de gouvernement, ne nous empêche pas de nous gouverner dans le cadre de juridictions qui sont toutes caractérisées par un gouvernement responsable. Ce régime lie l'exécutif et le législatif de chaque gouvernement selon un modèle qui nous apporte tout autant un leadership décidé qu'une démocratie attentive à nos besoins, grâce à l'obligation à laquelle est tenu l'exécutif politique d'obtenir l'appui majoritaire des députés des législatures pour demeurer au pouvoir. Ces députés détiennent leur autorité en vertu d'un processus électoral démocratique qui permet aux citoyens de voter dans leurs circonscriptions pour des candidats appartenant à des équipes politiques rivales convoitant le pouvoir.

On peut aisément attirer l'attention sur les raisons ou les facteurs qui font en sorte que le gouvernement parlementaire responsable ne corresponde pas en réalité aux descriptions idéales des manuels politiques : l'influence constante de l'argent dans la vie politique; la nature peu représentative des

corps législatifs; le nombre croissant des groupes de pression, qui ont leurs entrées auprès de la bureaucratie et des conseils des ministres; les excès de partisanerie dans les débats; le déséquilibre entre l'information rigoureuse dont disposent les conseils des ministres et celle, moins étoffée, dont disposent les législatures; les moyens de manipulation que les médias modernes et les techniques de sondage sophistiquées donnent à ceux qui assument le pouvoir; la mesure dans laquelle l'administration de l'État échappe à l'examen et au contrôle efficace des élus du peuple; les difficultés que doivent affronter les législatures face à la complexité et aux innombrables décisions politiques qui s'imposent dans la société contemporaine, et bien d'autres encore. En tant que citoyens, notre attitude face à ces carences a été et doit être de nous efforcer constamment de renouveler et consolider les institutions en vertu desquelles nous nous gouvernons. Les résultats seront toujours mis en regard de l'idéal que nous cultivons sur la façon de nous gouverner dans le cadre des structures parlementaires. D'où nos efforts périodiques pour faire en sorte que le système réponde aux conditions nouvelles dans lesquelles nous vivons. En fait, en dépit des transformations intervenues dans le rôle des gouvernements depuis la formulation, au XIX^{e} siècle, de la théorie du gouvernement responsable, le système s'est constamment bien adapté à une réalité en constante évolution. En formulant leurs recommandations, les commissaires cherchent à contribuer à cette adaptation en proposant des modifications appropriées.

Les efforts que les Canadiens ont consacrés à minimiser le fossé entre le réel et l'idéal sont véritablement impressionnants. D'une part, nous cherchons à être plus ouverts et démocratique; d'où le choix de critères justes pour le redécoupage des circonscriptions électorales placées sous l'autorité de commissions impartiales; d'où également le progrès continu observé en matière de droit de vote, depuis les timides débuts il y a plus d'un siècle, et en matière de contrôle des dépenses électorales. D'autre part, nous recherchons une plus grande efficacité politique en simplifiant les procédures parlementaires et en réorganisant l'exécutif afin d'améliorer l'aptitude du Cabinet à coordonner ses décisions et d'assujettir l'administration gouvernementale au contrôle politique.

L'objet de ce chapitre n'est pas de relater dans le détail les diverses initiatives prises en vue de réviser et de mettre à jour notre démocratie parlementaire, et d'éviter ainsi le divorce entre son fonctionnement réel et nos idéaux. Ce qui importe, c'est que nous, Canadiens, n'abandonnions pas la partie. Nous pratiquons la démocratie dans le cadre du régime parlementaire. Nous cherchons constamment à l'améliorer et envisageons rarement de la remplacer. Nous ne la considérons pas comme un bien de consommation courante dont on peut se départir après usage. Le système parlementaire incarne des valeurs fondamentales, à la fois historiques et politiques, qui confèrent aux Canadiens leur vocation particulière comme peuple politique. Le système parlementaire est le principal outil auquel nous recourons pour essayer de limiter la puissance envahissante de l'État contemporain et pour la subordonner à nos besoins.

Notre réalité est donc caractérisée par une interdépendance profonde entre parlementarisme et le fédéralisme. On ne peut les dissocier. Ce sont les

éléments que nous avons adoptés pour allier leadership et démocratie à l'intérieur de deux ordres de gouvernement qui se répartissent l'autorité sur un même peuple. Chez nous coexistent 11 systèmes de gouvernement, soumis à 11 corps électoraux, qui nous gouvernent en tant que peuple vivant sous un régime fédératif. Le fédéralisme répartit les pouvoirs. Le gouvernement responsable détermine les modalités de leur exercice. Ensemble, ils déterminent qui a autorité sur qui et pour quelle fin, et assurent que le pouvoir sera attribué, exercé et contrôlé selon des conventions et des ententes léguées par l'histoire.

Parlementarisme et fédéralisme sont constamment remis en question et toujours susceptibles d'être améliorés. Il ne faut pas cependant les envisager comme s'il s'agissait de quelque chose dont on peut faire table rase car nous ne pouvons refaire notre histoire.

Toutefois, le fédéralisme et le gouvernement responsable ne sont plus les deux seuls piliers de l'ordre constitutionnel canadien. La *Charte canadienne des droits et des libertés* de 1982 a ajouté un troisième pilier qui, par son intégration à notre « constitution vivante », influera sur le fonctionnement aussi bien du fédéralisme que du gouvernement parlementaire.

Comme beaucoup de changements constitutionnels profonds, la Charte est l'aboutissement d'une évolution intérieure et internationale qui date de plusieurs décennies. Parmi les principaux facteurs qui ont guidé cette évolution, il y a l'idée toujours plus affirmée que l'État peut aussi bien être un tyran qu'un serviteur du peuple. Buchenwald, Belsen et l'Archipel du Goulag, qui évoquent autant de crimes commis contre l'humanité à notre époque, confirment les propos de Lord Acton : « Le pouvoir a tendance à corrompre, et le pouvoir absolu corrompt de façon absolue. »

Les excès des gouvernements démocratiques ont été mineurs, si on les compare avec ceux de l'Allemagne nazie sous Hitler ou de l'Union soviétique sous Staline. La démocratie est clairement le premier et principal rempart contre l'abus des pouvoirs. Néanmoins, les injustices infligées aux Canadiens d'origine japonaise durant la dernière guerre, l'affaire Gouzenko et les procès secrets d'espionnage de 1945–1946, l'octroi de pouvoirs quasi judiciaires à divers organismes administratifs de l'État, et les causes des années 1950 portant sur les libertés individuelles au Québec, tout cela a inspiré à bon nombre de Canadiens la conviction que la suprématie parlementaire devait être tempérée par un corps judiciaire indépendant dont la fonction aurait consisté à protéger les droits constitutionnels des citoyens. À ces influences intellectuelles, émanant de l'expérience canadienne est venue s'ajouter une nouvelle conscience internationale des droits, inspirée par les Nations Unies et renforcée par la fin du colonialisme en Afrique et en Asie.

Le relatif déclin du soutien envers la suprématie parlementaire qui a accompagné le militantisme en faveur de l'enchâssement des droits dans la Constitution, signifie que l'attrait du modèle britannique de gouvernement a diminué à mesure que s'est accru l'autonomie du Canada en tant que puissance moyenne durant les années qui ont suivi la dernière guerre. En 1949, on a mis un terme aux appels au civil devant le comité judiciaire du Conseil privé et la Cour suprême du Canada est devenue la cour de dernière instance. Les conditions étaient alors réunies pour créer une jurisprudence

proprement canadienne, ce qui était un préalable à l'adoption d'une charte qui correspondrait aux besoins canadiens.

La diversité ethnique plus grande de la population canadienne a accru le risque de discrimination et justifie davantage le recours à une charte pour enseigner aux Canadiens les vertus et la nécessité de la tolérance. Plus généralement, la Charte, en définissant les Canadiens comme égaux dans leurs droits, se trouve à renforcer les liens de solidarité fondés sur une citoyenneté commune. Sa contribution anticipée au développement d'une solidarité nationale devint de plus en plus évidente à mesure que s'accusait la diversité ethnique qu'elle était censée couvrir.

L'amenuisement de l'appui accordé à la suprématie parlementaire, d'une part, et le mouvement en faveur de l'enchâssement des droits dans la Constitution, d'autre part, ont évolué de façon constante depuis la Seconde Guerre mondiale. La première mesure importante fut l'adoption en 1960 de la Déclaration canadienne des droits de M. Diefenbaker. Celle-ci ne s'appliquait qu'aux domaines de compétence fédérale, n'était pas inscrite dans la Constitution et n'a été que faiblement appliquée par les tribunaux durant les deux décennies qui ont précédé la Charte de 1982. Néanmoins, la Déclaration des droits de 1960 a orienté les discussions vers la notion d'une charte à caractère constitutionnel. Précisément à cause de ses faiblesses, elle a fait ressortir la nécessité d'un instrument plus puissant lors de l'étape suivante de l'évolution de la protection des droits. Le passage de la Déclaration de 1960 à la Charte de 1982 illustre le caractère évolutif du processus politique au Canada.

La Charte de 1982 s'inspire en partie de la même philosophie des libertés individuelles que celle sur laquelle reposait la Déclaration de 1960, mais les fins visées ont été élargies pour tenir compte des événements politiques des dernières années. Le nationalisme québécois, et notamment le mouvement indépendantiste qui a abouti à la victoire électorale du Parti québécois en 1976, a mis l'intégrité politique du Canada en danger. Le Premier ministre fédéral et ses collègues craignaient, à juste titre, qu'à moins que les Québécois francophones ne soient incités à continuer de s'identifier au gouvernement fédéral et à maintenir leur sentiment d'appartenance à la communauté canadienne, le pays ne commence à se désintégrer. La *Loi sur les langues officielles* de 1969, qui s'inspirait du Rapport de la Commission royale sur le bilinguisme et le biculturalisme, offrait une solution juridique à l'intérieur des institutions fédérales. Une charte protégeant les droits linguistiques et scolaires fut perçue comme un moyen supplémentaire de renforcer les communautés francophones à l'extérieur du Québec et, par là-même, l'idée d'un Canada français débordant les cadres de cette province. On vit là aussi un moyen d'appuyer la minorité anglophone au Québec. Il s'agissait avant tout d'empêcher que ne coïncident les frontières linguistiques et les limites territoriales, éventualité que les gouvernements libéraux perçurent dès 1968 comme une menace à l'intégrité du Canada. En outre, la catégorie plus générale de droits sur laquelle reposait la Charte était censée renforcer le sens de la citoyenneté sur lequel se fonde toute communauté nationale, et ceci au moment même où un provincialisme agressif, préconisé par les gouvernements

de plusieurs provinces, tendait à définir le Canada comme un agrégat de collectivités provinciales.

Tout au long de cette période de tensions politiques, un mouvement en faveur des droits individuels en vint à concevoir une charte comme un instrument susceptible de faire avancer ses objectifs, grâce à un document enchâssé dans la Constitution. Cela valait notamment pour les mouvements de femmes, d'autochtones, de personnes handicapées, et pour les diverses minorités ethniques et raciales. Une telle charte pouvait leur permettre d'améliorer leur statut dans la société et leur rôle dans l'économie. L'appui de ces groupes fut utile au gouvernement fédéral, et celui-ci soutint leurs revendications. L'idée même d'une charte finit ainsi par recevoir l'appui politique de nouvelles forces sociales, organisées en groupes, et dont l'émergence politique était liée à des transformations plus vastes au sein de la société canadienne; les mêmes tendances se manifestaient d'ailleurs au milieu d'autres démocraties capitalistes avancées.

Le processus politique complexe qui a donné naissance à la Charte de 1982, de même que la teneur de celle-ci, feront l'objet d'une analyse détaillée plus loin dans ce Rapport. Sa portée constitutionnelle mérite toutefois un bref examen ici même.

À la dialectique gouvernementale et au dialogue fédéral-provincial auxquels notre fédéralisme avait historiquement accordé la prééminence, la Charte oppose le dialogue rival entre citoyen et État. Comme corollaire à ce changement, elle ajoute au rôle constitutionnel de la Cour suprême, arbitre du régime fédéral, un rôle supplémentaire d'arbitrage des relations entre citoyen et État. Il s'agit d'un changement qui affectera l'image de la Cour, en fera une institution plus présente, et donc plus importante, et influencera les critères de sa future composition en tant que corps judiciaire dont les fonctions seront amplifiées et l'importance constitutionnelle accrue.

Les futurs juges de la Cour suprême devront connaître non seulement les paramètres constitutionnels du fédéralisme, mais aussi les principes d'une jurisprudence dominée par une conception plus philosophique des droits. Dans l'exécution des fonctions que leur confère la Charte, les juges seront amenés à la longue à formuler une philosophie de la démocratie, de la citoyenneté et de la communauté qui conviendra aux clivages multiples de la société canadienne et au rôle plus important des gouvernements fédéral et provinciaux dans nos vies.

La Charte remet sérieusement en question la suprématie parlementaire, en dépit des dispositions de dérogation stipulées à l'article 33 qui permettent aux gouvernements de contourner certaines de ses dispositions selon des procédures autorisées. À l'inverse, elle accorde davantage d'importance au citoyen par rapport au gouvernement et elle offre un vigoureux soutien à la théorie selon laquelle c'est le peuple qui détient les droits. Dorénavant, les personnes et les groupes qui poursuivent des objectifs politiques particuliers pourront choisir une autre voie que celle du Parlement et des législatures provinciales.

Ainsi la Charte, malgré sa clause *nonobstant* que l'on peut considérer comme une concession à la suprématie parlementaire, constitue une donnée

fondamentale qui vient s'ajouter aux instruments régissant les relations du citoyen avec l'État. Non seulement elle élève le statut du citoyen, de façon symbolique autant que pratique, en établissant un domaine des droits du citoyen qui échappe au contrôle de l'État, mais elle impose aussi des obligations précises à l'État en matière de droits linguistiques. Finalement, son paragraphe 15(2), qui est entré en vigueur en avril 1985, donne une légitimité constitutionnelle à toute action de l'État – en fait, il incite à une telle action – en vue d'améliorer les conditions des personnes ou des groupes défavorisés. En réponse à cette invitation, les deux ordres de gouvernement s'engageront dans l'organisation microsociale en vue de corriger l'ordre social produit par l'histoire : dans le secteur public, dans l'enseignement et, probablement, par obligation contractuelle, dans le secteur privé.

Bien que la Charte soit le résultat de près d'un demi-siècle de réflexions et d'expériences, son intégration à notre système constitutionnel prendra des décennies[3].

Notes

1. Commissaire aux langues officielles, *Sommaire du Rapport annuel 1984* : avant-propos.
2. L'article 33 de la Charte autorise le Parlement ou la législature d'une province à déclarer dans une loi que la loi, en totalité ou en partie, aura « force de loi », nonobstant les dispositions de la Charte relatives aux libertés fondamentales (art. 2), aux droits juridiques (art. 7 à 14) et à l'égalité des droits (art. 15). Une telle déclaration reste en vigueur pour une durée maximale de cinq ans et peut être renouvelée pour des périodes quinquennales supplémentaires.
3. Pour une discussion sur le sujet, voir R. Rainer Knopff et F.L. Morton, « Le développement national et la Charte » dans *Le constitutionnalisme, la citoyenneté et la société au Canada*, vol. 33 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.

La tâche de gouverner

L'étendue et la complexité du gouvernement contemporain au Canada ont transformé les relations entre gouvernement et société, bousculé nos traditions de gouvernement responsable, et sérieusement compliqué le fonctionnement du fédéralisme canadien. Depuis un demi-siècle, le rôle des gouvernements fédéral et provinciaux s'est amplifié, tandis que le contexte international a pris beaucoup d'importance dans la poursuite de nos objectifs. Pour diriger leurs affaires collectives de façon efficace et démocratique à l'avenir, les Canadiens devront comprendre l'ampleur qu'a prise l'action gouvernementale, les rôles multiples de l'État, les divers contextes dans lesquels ces rôles s'exercent, la prolifération des institutions qui a accompagné cette expansion de l'action gouvernementale, et les défis que cela pose à notre conception traditionnelle du gouvernement comme serviteur du peuple.

Une bonne partie du Rapport porte sur ces questions. Bon nombre de nos recommandations ont pour objet de redéfinir les liens qui existent entre le gouvernement et la société, d'améliorer la performance de nos politiques dans certains domaines précis, et de réformer ces institutions fondamentales que sont le Parlement et le fédéralisme, grâce auxquelles nous pouvons gérer démocratiquement nos affaires collectives au niveau national comme international.

Au XIX[e] siècle, tous les gouvernements étaient de taille réduite, alors qu'aujourd'hui, ils ont tous acquis des dimensions plus considérables. On ne peut pas retourner à la simplicité d'antan. La dimension de l'État contemporain au Canada, comme partout ailleurs, n'est pas la conséquence d'erreurs intellectuelles, de particularismes, ou d'objectifs personnels de certains hommes politiques. On peut observer dans les différents pays capitalistes démocratiques une évolution comparable qui révèle qu'en général, les Canadiens sont aux prises avec des facteurs systémiques profonds qui enlèvent presque tout relief aux variantes nationales.

Les commissaires souscrivent aux récents propos d'un auteur selon lequel « de façon bien concrète, plusieurs questions portant sur les gouvernements ne peuvent jamais être réglées de façon définitive; elles font partie de l'existence normale[1]. » Bien que notre marge de manœuvre soit restreinte, elle n'est pas négligeable. Étant donné l'influence que les gouvernements exercent sur notre vie quotidienne, l'effet cumulatif d'une série de démarches marginales dans une bonne direction peut avoir une portée positive. Les liens actuels entre les gouvernements et les populations au Canada sont le résultat de centaines de décisions, prises les unes à la suite des autres et en vue de répondre à des situations particulières, et ce sans que nécessairement l'on se doute de leurs conséquences à long terme.

Toute législation est une forme d'expérimentation de l'avenir. Toutefois, les systèmes politiques ne savent pas toujours profiter des expériences du passé. L'activité gouvernementale tient davantage de la marmite sous pression que du laboratoire scientifique. Les délais de réflexion sont un luxe que l'on ne peut pas toujours se permettre en politique. En outre, les programmes en vigueur seront toujours défendus par ceux qui en profitent ou qui, du moins, s'y sont habitués. D'autre part, il arrive rarement que l'on s'entende sur des

critères d'évaluation appropriés. Dans de telles circonstances, une commission royale a une valeur qui est surtout éducative : il s'agit de prendre du recul par rapport au processus politique et d'envisager les choses dans une perspective à long terme pour dégager des critères et des principes généraux susceptibles d'éclairer nos choix politiques pour l'avenir. Telle est du moins, l'orientation adoptée par la présente Commission.

Ailleurs dans le Rapport, les commissaires analysent la croissance des gouvernements et évaluent les conséquences de ce phénomène dans certains domaines particuliers. Nous ne reviendrons pas sur cette question dans ce chapitre introductif. Il convient cependant de faire, à ce stade, quelques observations sur la croissance du gouvernement au Canada afin de préparer les discussions thématiques des sections suivantes. Comme nous l'avons mentionné plus haut, il serait utopique de croire que l'ère des gouvernements tentaculaires est révolue. C'est une réalité à laquelle il faudra nous habituer. Il nous faudra aussi effectuer un rapprochement entre les impératifs d'un gouvernement tentaculaire et ceux du parlementarisme et du fédéralisme, auxquels est venue s'ajouter, récemment, la *Charte des droits*. Un tel rapprochement nécessite une explication préliminaire du caractère complexe que revêt l'expression « gouvernement tentaculaire ».

À presque tous les égards, le gouvernement joue un rôle beaucoup plus actif au Canada qu'il y a un demi-siècle. Néanmoins, en termes comparatifs, le total des dépenses gouvernementales au Canada, qui était de 45,8 pour cent du produit national brut en 1982, correspond à la moyenne des autres pays développés selon les normes de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). C'est aux niveaux provincial et municipal que l'accroissement des dépenses a été sensible. La part du gouvernement fédéral dans le total des dépenses gouvernementales, après transferts intergouvernementaux, a chuté de 51,9 pour cent en 1950 à 38,8 pour cent en 1980, alors que la part des gouvernements provinciaux et des municipalités a monté de 48,1 pour cent à 59,1 pour cent. Le Régime de pensions du Canada (RPC) et le Régime de rentes du Québec (RRQ) comptaient pour 2,1 pour cent en 1980.

Il ne s'agit là toutefois que d'une évaluation approximative de l'activité gouvernementale qui doit être complétée par d'autres indices, tels que le nombre des emplois publics, la réglementation, les prêts et les garanties, la participation dans les entreprises, et les sociétés d'État, si nous voulons comprendre l'importance du rôle de l'État dans l'économie et la société. Comme deux auteurs l'ont fait récemment remarquer, ces diverses mesures « ne peuvent être *additionnées*, car elles n'ont pas de commune mesure[2] ».

Toute évaluation exhaustive est rendue plus difficile en raison des nombreuses interdépendances entre les gouvernements du Canada d'une part et la société et l'économie d'autre part, interdépendances qui modifient le comportement des agents privés d'une multitude de façons. Ce comportement fait de plus en plus l'objet de calculs politiques. Les agents privés poursuivent des objectifs dans un cadre assez complexe fait d'incitations et de « contre-incitations » qui, contrairement à ce qui se passait dans l'univers de nos arrière-grand-parents, sont de plus en plus le produit de politiques et de programmes gouvernementaux.

Il serait pourtant utile de donner certains indices de la croissance des gouvernements, et donc des liens qu'ils ont avec notre société et notre économie, pour révéler l'ampleur actuelle du phénomène. Ainsi, les paiements de transfert aux individus, exprimés en pourcentage du revenu personnel total, sont passés de 7,2 pour cent en 1950 à 12,5 pour cent en 1980; les salaires versés par le gouvernement, y compris la solde des militaires, en pourcentage du total des salaires versés, sont passés de 12 pour cent en 1950 à 24,4 pour cent en 1980.

Il y a eu augmentation évidente du nombre des sociétés d'État au cours des dernières décennies, même si les données sur ce sujet ne sont pas tout à fait claires. Deux auteurs ont récemment dénombré 454 sociétés publiques fédérales, au mois de mai 1980, mais ils ont ajouté qu'un « grand nombre d'entre elles [demeurent] non identifiées ». Une autre étude fait état de 233 sociétés provinciales de la Couronne en 1980, dont 75 pour cent ont été fondées depuis 1960, et 48 pour cent depuis 1970, bien que le pourcentage des capitaux ainsi créés (33 pour cent entre 1960 et 1980; 13 pour cent entre 1970 et 1980) eut été bien inférieur. Dans l'ensemble, le mandat des sociétés d'État est plus diversifié qu'autrefois; elles assument de plus en plus des fonctions de gestionnaires dans le secteur des ressources naturelles. Il se peut que les sociétés fédérales et provinciales de la Couronne produisent jusqu'à un dixième du produit national brut[3].

Aux sociétés de la Couronne est venu s'ajouter récemment un nouveau mode d'intervention dans le secteur privé. Il s'agit des prises de participation dans les entreprises par certains organismes provinciaux et fédéraux. Selon une évaluation récente, il y avait en 1983 plus de 300 entreprises mixtes au Canada. En 1982, la Caisse de dépôt et de placement du Québec détenait des actions dans 183 sociétés; un an plus tard, son portefeuille était de plus de trois milliards de dollars[4]. L'*Alberta Heritage Fund*, qui vient tout juste de commencer à acheter des actions, a clairement le potentiel, étant donné ses avoirs, de se tailler une place significative dans l'économie.

La réglementation de l'État a, elle aussi, augmenté. De nombreux organismes de réglementation sont de véritables gouvernements en miniature. À leurs fonctions initiales de surveillance sont venues s'ajouter des responsabilités de promotion et de planification dans des secteurs sensibles de l'activité socio-économique et culturelle[5]. Entre 1970 et 1979, le gouvernement fédéral a décrété plus de règlements qu'au cours des trois décennies précédentes. Près d'un tiers des règlements provinciaux en vigueur en 1978 avaient été décrétés depuis 1960; dans une évaluation portant sur l'année 1978, soit avant le Programme énergétique national (PEN), on avait estimé que 29 pour cent du produit national brut, calculé au coût des facteurs, était assujetti à une réglementation directe[6].

L'État-providence, dont nous n'avions connu que des manifestations épisodiques avant la Seconde Guerre mondiale, est devenu un ensemble complexe de programmes destinés à nous protéger collectivement contre les risques normaux de l'existence, comme la maladie et la vieillesse, et contre certains risques particuliers résultant de fluctuations économiques, comme le chômage. Les agents du secteur privé sont liés à l'État par tout un ensemble

d'incitations et de « contre-incitations », de possibilités et d'obligations. Subventions innombrables, prêts garantis, quotas, dispositions fiscales, aide technique et aide à la recherche, règlements sur l'environnement, sont autant d'instruments et de politiques qu'il serait trop long d'énumérer et qui interviennent dans le processus de décision économique.

Comme nous l'avons déjà fait remarquer, l'État joue un rôle social considérable en prenant des mesures toujours plus inspirées par la notion d'égalité. Il rajuste les rapports entre les deux sexes au travail et dans le contexte matrimonial. Il impose des pratiques relatives au français et à l'anglais dans des domaines précis où ces pratiques n'auraient pas cours s'il ne les imposait pas. Il cherche à relever le statut social et le revenu des handicapés physiques et mentaux. Il redéfinit les rapports entre les groupes ethniques, ainsi que leurs statuts sociaux respectifs. Il entérine et protège les droits des citoyens au moyen de lois, de chartes, et de bureaux de justes méthodes d'emploi. En assumant de telles fonctions sociales, l'État influence délibérément ou par inadvertance nos propres conceptions sur nous-mêmes. Il nous informe sur les groupes qui progressent et sur ceux qui perdent du terrain, ainsi que sur ceux qui n'ont pas été traités équitablement et qui ont besoin d'un appui officiel pour se redresser. L'État poursuit des objectifs particuliers à caractère fonctionnel, comme l'installation de rampes d'accès pour les infirmes en chaise roulante, et l'accession de divers groupes à des emplois recherchés grâce aux programmes d'action positive. Ce faisant, il contribue également à l'évolution des idées officielles relatives à la justice sociale que les controverses et les conflits permettent de dégager.

À mesure que se sont multipliés les rôles de l'État dans ce domaine, les instruments utilisés pour les remplir sont devenus plus raffinés. Le développement de nouveaux instruments et techniques d'administration transforme le contexte des relations entre le citoyen et l'État. Ces moyens d'action ne sont jamais neutres, et les gouvernements contemporains, doués comme ils le sont d'intelligence et de volonté, contribuent à leur prolifération. Nous avons tendance à oublier que la retenue de l'impôt à la source est un phénomène assez moderne, qui ne remonte qu'à 1942. La mise au point de cet instrument efficace, en plus de conférer aux entreprises privées le rôle de percepteurs non officiels de l'impôt, augmente considérablement la capacité des gouvernements de prélever des revenus de la société. Autrefois, surtout au XIXe siècle, notre fiscalité nationale dépendait beaucoup des droits de douane; cela tenait principalement au fait que l'on pouvait les administrer avec beaucoup de facilité aux frontières et qu'il n'existait relativement aucun autre instrument pour obtenir des fonds.

L'utilisation et la signification des instruments sont étroitement liées à l'élaboration de théories nous permettant de comprendre leur influence sur l'économie et la société. Le budget de l'État était un instrument fiscal beaucoup plus banal avant que Lord Keynes ne nous apprenne à nous en servir comme instrument pour gérer l'économie. La théorie keynésienne a, dans l'après-guerre, redéfini le rôle de l'État à l'égard des masses qui possédaient désormais le droit de suffrage. (Cette thèse se situait, entre 1939 et 1945, dans le contexte de la question de l'économie de guerre, un contexte qui contrastait avec le chômage massif qui avait sévi durant la crise des

années 1930.) Il s'agit d'une question d'application générale. Le rôle futur de l'État, le choix d'instruments particuliers d'intervention, et l'importance relative des institutions au sein du gouvernement refléteront partiellement les conclusions d'un universitaire anonyme aux prises avec un théorème récalcitrant. Pour être efficace, le gouvernement doit allier connaissance et volonté d'agir. Sans la première, la deuxième devient une menace plutôt qu'un espoir.

Les théories nouvelles ou reformulées, les valeurs et les principes qui ont cours modifient notre perception du gouvernement et de ses responsabilités. Le corps électoral a maintenant une conception plus étendue de l'égalité; les nouveaux programmes gouvernementaux y trouvent leur justification. La Charte de 1982 propagera dans la société canadienne l'idée que les citoyens possèdent des droits et elle modifiera aussi les rapports entre les citoyens et les gouvernements, tout en magnifiant le rôle et l'image de la Cour suprême. L'expression « action positive », rarement utilisée autrefois, a maintenant acquis une légitimité spéciale du fait de son association avec la Charte. Non seulement l'action positive fournit-elle aux gouvernements un nouveau langage pour justifier des interventions ponctuelles et bien rodées sur les marchés du travail, mais elle constitue également un moyen politique et un thème mobilisateur pour les groupes qui peuvent en profiter.

Un système politique puise à un certain nombre de valeurs et d'idées et il doit évoluer avec elles. La démocratie ne se contente pas de subir ce genre d'évolution; elle la cultive. Cette stimulation de l'expérimentation et de l'innovation ne s'exerce pourtant qu'à la marge. Elle est contrée par l'inertie massive des gouvernements tentaculaires. Les idées et les valeurs d'hier sont déjà bureaucratisées et inscrites dans des programmes qui résistent au changement. Presque tout ce que font les gouvernements représente la continuation de programmes antérieurs. Les nouveaux programmes ne constituent jamais qu'une petite proportion de l'activité totale du gouvernement. Ainsi, les gouvernements en place sont inévitablement des instruments de conservatisme, plus enclins à l'habitude qu'à l'innovation. En outre, étant donné les nombreux liens que les programmes établissent entre le gouvernement et la société, presque tous les nouveaux programmes concernent des activités qui font déjà l'objet de diverses politiques.

Les institutions et les politiques des gouvernements canadiens ne sont pas uniquement reliées à nos préoccupations intérieures. En effet, l'État national, dans sa dimension géopolitique, fait partie d'un environnement global d'influences culturelles, économiques, politiques, militaires et écologiques. Tantôt ces influences affectent ses citoyens et suscitent des demandes d'intervention de l'État, tantôt elles engendrent des responsabilités de gestion internationale pour l'État. Les affaires purement intérieures constituent une proportion de moins en moins importante des préoccupations contemporaines des gouvernements canadiens. En effet, les forces extérieures semblent être tellement puissantes, surtout lorsqu'on songe aux sociétés multinationales et au capital itinérant, que de nombreux universitaires durant les années 1960 avaient prédit la fin de l'État. Cette prédiction était prématurée. L'État a juridiction sur le territoire, il possède la souveraineté, il suscite la loyauté et il dispose d'un éventail de moyens plus étendu que toute organisation

internationale, qu'elle soit gouvernementale ou privée, y compris l'entreprise multinationale. L'État, en tant que forme dominante de l'organisation politique, possède de grandes facultés de survie, ne serait-ce qu'à cause de l'absence de toute autre solution. La survie de l'État atteste d'un phénomène trop souvent ignoré : ceux qui cherchent à créer de nouvelles institutions doivent souvent, pour arriver à leurs fins, recourir aux institutions mêmes qu'ils cherchent à remplacer. Ceux qui contrôlent ces institutions ont une tendance et une capacité remarquables de donner à toute réforme une tournure qui convient à leurs intérêts.

On peut donc s'attendre à ce que l'État canadien survive, et qu'il incarne l'autorité politique pour nos descendants dans un avenir à moyen terme. En regard des institutions internationales existantes, y compris les Nations Unies, l'État, du moins dans sa version canadienne, a fait ses preuves. Malgré les défis que lui imposent les multiples pressions internationales, au Canada comme ailleurs, l'État demeure la source la plus efficace d'autorité mobilisatrice et de consensus que possède l'humanité. Nous nous y sommes habitués. Nulle autre entité plus vaste que l'État ne suscite à ce point la loyauté et le sentiment d'appartenir à une communauté. L'État restera donc la principale institution de gouvernement dans le monde dans un avenir prévisible.

L'interdépendance ne débouche pas sur l'homogénéisation, ni sur la disparition des identités nationales. Comme un auteur nous le rappelle, ces tendances sont freinées par :

> *[...] les traditions culturelles distinctives que divers peuples apportent au monde contemporain, et par le réseau de conventions institutionnelles historiquement déterminées avec lesquelles ils entrent dans l'ère contemporaine. Ces traditions et ces formes semblent être remarquablement adaptables. De plus, une variation accentuée des conventions économiques et politiques semble être compatible avec la direction d'une société industrielle moderne*[7].

Néanmoins, l'État lui-même ne se retrouve dans un milieu international plus ouvert que depuis un demi-siècle seulement; il doit composer avec des contraintes internationales plus fortes et plus nombreuses que ses prédécesseurs. C'est d'autant plus vrai lorsqu'un État, comme le Canada, est libéral et démocratique, qu'il dépend considérablement du commerce international, comme c'est notre cas, qu'il utilise une langue internationale (ou deux), et qu'il possède un haut niveau de vie, de sorte que ses citoyens ont facilement accès aux moyens de communication électroniques qui ignorent les frontières. En outre, des sociétés modernes et riches comme la nôtre comptent de nombreuses sous-cultures : scientifique, universitaire, professionnelle, juvénile, sportive, et ainsi de suite. Ces sous-cultures sont liées à celles d'autres pays par un réseau de marchandises, de valeurs, d'idées et de styles qui circulent rapidement sans égard aux frontières internationales. À tous ces points de vue, le Canada compte parmi les pays les plus ouverts. Il l'est d'autant plus du fait de la proximité d'un voisin capitaliste et dynamique, dont les aptitudes technologiques s'allient à la culture de consommation de masse la plus développée au monde. En outre, en tant que pays d'immigration, nous avons toujours été étroitement liés à des pays étrangers auxquels

nous avons emprunté des valeurs, des idéologies et diverses conceptions de la vie. La diversification accrue de l'immigration au cours des dernières décennies n'a fait qu'ajouter à cette tendance et a multiplié nos liens avec d'autres cultures.

Il est instructif d'observer les sources internationales ou les appuis externes que reçoivent divers mouvements sociaux qui alimentent notre politique intérieure en valeurs et idées nouvelles. Ainsi, le mouvement canadien de promotion de la condition féminine est l'expression nationale d'une action internationale atteignant toutes les sociétés industrielles occidentales, qui a pour objet de modifier la division du travail et, plus généralement, la division de l'ensemble de la société, selon le sexe. La littérature et les leaders de ce mouvement traitent de la condition commune des femmes, laquelle, sous réserve d'importantes variantes nationales, se caractérise par une position de seconde classe, parfaitement inacceptable de nos jours.

De la même façon, les autochtones canadiens se réunissent à l'occasion de tribunes, conférences et associations internationales où ils rencontrent leurs homologues d'ailleurs. Ceux-ci partagent les mêmes aspirations et redécouvrent eux aussi leur identité ethnique. La politique des autochtones canadiens est, au vrai sens du mot, internationale; ils ont exercé des pressions auprès du Royaume-Uni et ils ont lancé des appels aux Nations Unies et à ses organismes spécialisés. Les Inuit sont liés à leurs frères ethniques dans le cadre de la Conférence Circumpolaire, qui regroupe des Inuit du Groënland, de l'Alaska et du Canada. La *Déclaration universelle des droits de l'homme* des Nations Unies, ainsi que de nombreux accords et dispositions spéciales que l'on ne manque pas d'utiliser à des fins de politiques internes, soutiennent et encouragent l'affirmation de leurs droits et l'obligation de les respecter. Les aspirations politiques, les diverses conceptions de l'identité, la confrontation des valeurs et les nouvelles définitions des rapports hommes/femmes, jeunes/vieux, parents/enfants ou citoyens/État ignorent les frontières nationales.

Les frontières politiques ont toujours été perméables aux valeurs et aux idées, mais il est certain que ce phénomène a plus d'ampleur aujourd'hui. Il a en effet investi de nouvelles sphères sociales et donne une vigueur accrue aux exigences sociales auxquelles font face les divers gouvernements nationaux. En somme, l'internationalisation des mouvements sociaux et de la vie politique est intimement liée à l'émergence de nouvelles questions et de nouveaux intérêts qui, dans les pays démocratiques, rendent le rôle des gouvernements contemporains plus complexe.

Les sources internationales de la politique intérieure informent également la sphère économique. Elles procèdent de la nouvelle économie internationale, conçue au lendemain de la Seconde Guerre mondiale en vue de favoriser l'interdépendance entre les pays au moyen d'organismes tels que le GATT (*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce*), le Fonds monétaire international (FMI), et la Banque mondiale. Aujourd'hui, la nouvelle économie politique internationale se manifeste par divers regroupements régionaux de pays, notamment la Communauté économique européenne (CEE), par la puissance économique du Japon, par la diffusion des méthodes industrielles modernes et des compétences technologiques dans un nombre

croissant de pays nouvellement industrialisés (PNI), par l'accroissement des barrières non tarifaires (BNT) à mesure que les tarifs disparaissent, par la sensibilité apparemment accrue des affaires financières canadiennes aux événements financiers mondiaux, et par la redistribution du pouvoir entre les États individuels, au sein de l'économie internationale, suite aux phénomènes précédents. Ces développements s'inscrivent tous dans un contexte où les économies des pays participants sont devenues de plus en plus interdépendantes. À cette interdépendance correspond maintenant une dispersion du pouvoir de l'État et de sa puissance économique plus grande que celle observée au cours des premières années de l'après-guerre. Pour obtenir une croissance soutenue, on a accepté l'interdépendance économique, fondée sur une division internationale du travail plus prononcée. Il s'agissait donc d'accepter une réduction du contrôle des économies nationales en contrepartie d'une croissance plus forte. Pour des pays qui, comme le Canada, dépendent beaucoup du commerce extérieur, les coûts et les avantages sont immenses.

L'interdépendance intensifie les liens entre les économies nationales et assujettit celles-ci aux diverses forces économiques du système international. Dans cette économie politique internationale, les gouvernements doivent apprendre à coordonner leurs actions à l'échelle internationale, afin d'exercer un contrôle politique collectif sur l'économie internationale. Ils doivent s'abstenir d'exporter leurs problèmes, pour éviter la surenchère de représailles. Ils doivent soutenir les forces qui favorisent l'adaptation de leur économie. Ils doivent enfin éviter à leur population respective une injuste répartition des coûts que peut comporter une interdépendance économique qui, par ailleurs, profite en principe à tous. La nécessité des rajustements internes varie en proportion directe du degré d'intégration à l'économie mondiale. Cette adaptation économique nécessaire est gênée par des forces politiques et par des intérêts économiques intérieurs qui résistent aux changements qu'appelle une concurrence étrangère toujours plus aiguë.

L'ordre économique international est un ordre politique soumis à des gestionnaires multiples. Il est maintenu et manipulé par des États individuels dont l'influence sur son fonctionnement global dépend étroitement de leur puissance économique, du degré de leur dépendance commerciale et de leurs conventions politiques internes. Bien que l'ordre économique international résulte d'un ensemble de règles ayant pour objet de contenir les politiques des États qui sont préjudiciables à l'objectif partagé de croissance économique, il n'en découle pas pour autant que ceux-ci renoncent à promouvoir leurs propres intérêts. Les gouvernements n'observent jamais le jeu des forces internationales sans se soucier de l'effet qu'elles auront sur leur société, leur économie et leur peuple, et donc, indirectement, sur le prestige et le pouvoir des États individuels dans le système international.

Les États cherchent constamment à améliorer leur position au sein de l'économie internationale en adoptant des politiques intérieures susceptibles d'améliorer leur compétitivité, en cherchant à faire modifier les règles qui régissent les opérations économiques transnationales, en formant des associations de libre-échange ou des unions économiques autorisées par celles-ci, et en mettant au point de nouveaux instruments pour la poursuite d'objectifs qui ne peuvent plus être atteints avec des outils classiques, comme

les tarifs douaniers, dont l'utilité est réduite par l'Accord du GATT. Il est donc trompeur de présenter l'ordre économique international – et libéral – de l'après-guerre comme un ordre de marché. Il s'agit d'un ordre politique où les gouvernements nationaux occupent une place de premier plan au cœur d'un système où ils accordent aux forces du marché beaucoup de liberté de fonctionnement. Les États, comme les individus, ne vivent pas de pain seulement. Leurs objectifs internationaux sont multiples. Des objectifs économiques sont sacrifiés à d'autres objectifs, alors que les États troquent des priorités concurrentes dans une économie politique internationale où s'entrecroisent le pouvoir politique et les forces économiques.

Les forces du marché sont exposées, non seulement à ce qui reste d'obstacles au commerce, mais aussi aux divisions politiques et idéologiques du monde, que ce soit celle entre le nord et le sud, que celle entre le bloc soviétique et l'alliance occidentale. Durant les premières décennies de l'après-guerre, le GATT lui-même, et la politique américaine à son égard, ont été étroitement associés au Plan Marshall et à son objectif de reconstruction des économies de l'Europe occidentale, ruinées par la guerre. Il s'agissait d'introduire dans l'ordre libéral du capitalisme occidental, soutenu par les États-Unis, d'anciens ennemis et des alliés affaiblis. De nos jours, ce régime international orienté vers la libéralisation des échanges que représente le GATT compte également comme membres à part entière plusieurs des économies collectivistes d'Europe de l'Est.

Le Canada a joué un rôle important dans l'ordre international de l'après-guerre. Suite à la Seconde Guerre mondiale, en effet, il y a eu une période où nous avons réellement bénéficié d'une situation de prééminence. L'Europe était engagée dans sa reconstruction, ses empires s'écroulaient, et de nombreux nouveaux États en voie de développement émergeaient du colonialisme. Nous étions actifs au sein de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et aux Nations Unies et notre participation aux opérations de maintien de la paix nous avait acquis une réputation enviable. Nous avons joué un rôle innovateur pour transformer l'Empire britannique en un Commonwealth multiracial. Enfin, nous avons noué des relations plus étroites avec des pays en voie de développement auxquels nous avons prêté notre assistance.

Toutefois, les conditions ont changé. Quatre décennies se sont écoulées depuis la Seconde Guerre mondiale. Le système international est plus complexe, et il y a beaucoup plus d'acteurs. Il a eu baisse du statut relatif des superpuissances; grâce à leur population ou à leur puissance économique, de nombreux États sont devenus des membres influents sur la scène mondiale. Il existe cependant une catégorie encore plus considérable d'États petits et faibles; plusieurs d'entre eux sont désespérément pauvres et leurs gouvernements subissent des menaces périodiques de la part de leurs propres forces militaires ou de citoyens aliénés.

L'interprétation du système international contemporain et de la place qu'y occupe le Canada est un grand sujet de discussion parmi les universitaires. Ici comme ailleurs, les théories implicites ou explicites qui guident les comportements jouent un rôle critique. Les commissaires ont été impressionnés par une analyse récente, effectuée par deux chercheurs canadiens, selon laquelle le

Canada se définit comme une « puissance principale ». Leur analyse repose sur l'hypothèse :

> *Que le déclin des États-Unis et la diffusion du pouvoir dans le système international qui en est résulté ont projeté le Canada dans la position d'une puissance principale sur la planète. Les puissances principales, comme les grandes puissances d'autrefois, se situent à l'échelon le plus élevé de la hiérarchie globale de la puissance et poursuivent leurs propres intérêts de façon autonome, plutôt que comme médiateurs parmi d'autres ou comme courtiers pour ces autres. Pourtant, ce petit ensemble d'États, contrairement aux anciennes grandes puissances, ont aussi la tâche de créer – de concert, et sur la base de leurs propres valeurs distinctives – un ordre global à une époque où nul État individuel et nul ensemble de principes universels ne peut assurer la tâche*[8].

Le peuple canadien ne se reconnaît pas vraiment dans cette description et manque fondamentalement de confiance en lui-même. De plus, notre voisinage avec les États-Unis nous place dans une situation peu indiquée pour juger convenablement de notre statut international. Toutefois, si nous élargissons notre perspective de façon à y englober les quelque 150 États et plus qui font aujourd'hui partie du système international, notre statut relatif paraît bien différent et manifestement éminent. Selon cette perspective d'ensemble, nous faisons clairement partie d'un petit groupe choisi d'États situés au sommet de toutes les pyramides. Bien entendu, cela ne signifie pas que nous pourrions modeler le milieu international à notre image. Même les superpuissances en sont incapables. Ce que cela signifie, c'est que nous n'avons pas à nous priver d'initiatives unilatérales; nous pouvons poursuivre nos objectifs internationaux par des moyens bilatéraux aussi bien que multilatéraux.

Le Canada jouit d'atouts particuliers lorsque vient le temps de participer au système international. Nous n'avons jamais été une puissance impériale dont l'histoire gênerait nos relations internationales dans un monde multiracial. Notre proximité des États-Unis, ainsi que nos multiples liens politiques, économiques et culturels avec ce pays nous permettent d'avoir une relation unique avec la plus grande puissance militaire au monde. Nous disposons de cette liberté relative que procure le fait de ne pas être une superpuissance, sans pourtant souffrir de l'impuissance qui caractérise les États plus petits et plus faibles dans le système international. Nous jouissons d'une bonne réputation internationale. En outre, nos deux langues ainsi que notre mosaïque culturelle multiplient nos liens sur la scène internationale. Notre politique étrangère ne doit pas être uniquement guidée par la recherche de profits particuliers, mais doit aussi tenir compte de l'impression générale que nos prises de position internationales exercent sur les autres gouvernements et pays. Une bonne image de marque augmente notre capacité de réaliser nos objectifs internationaux.

En tant que peuple démocratique, nous cherchons à donner au système universel le sens de la civilité et de la tolérance, ainsi que la capacité de résoudre pacifiquement les tensions internationales. Les rôles internationaux que nous avons joués ont contribué à façonner notre identité nationale. Dans un monde de plus en plus interdépendant, composé d'une multitude d'États

aux capacités et aux ambitions les plus diverses, le Canada peut jouer un rôle important. Comme le soutient éloquemment un de nos documents de recherche, le Canada, qui est l'un des plus vastes États côtiers au monde, doit jouer un rôle majeur dans la gestion mondiale et la mise en valeur des océans[9]. Grâce aux progrès de la technologie océanique, il s'agit là d'un des domaines les plus prometteurs du droit international. Le nouveau droit de la mer implique une extension de l'autorité et de l'administration publique des États à des régions maritimes immenses et passablement éloignées. Nous recommandons également qu'une attention soutenue soit accordée aux pays en voie de développement. Établir dès maintenant des liens étroits fondés sur l'aide et le commerce procurera aux futures générations de Canadiens des avantages importants en créant un environnement mondial plus stable et en nous assurant de futurs partenaires commerciaux.

Il est évident qu'en assumant de tels rôles à l'échelle internationale, nous ne devons pas et ne pouvons pas négliger notre propre intérêt national. À ne jouer que les bons Samaritains, les gouvernements démocratiques risqueraient de ne pas être réélus. Toutefois, il est de notre avantage que la paix règne dans le monde. Une performance économique accrue des pays en voie de développement nous profitera à long terme, car nous dépendons du commerce. Des contacts multiples qui débordent l'Amérique du Nord contribueront à nous différencier politiquement de nos voisins américains, auxquels nous sommes économiquement liés. L'intérêt national est une notion très souple.

Comme nous le mentionnons plus loin, l'évolution récente de l'économie politique internationale incite la Commission à conclure qu'il faudrait réévaluer la position internationale du Canada. Notre pays partage avec les autres la responsabilité de préserver le libéralisme de cet ordre économique international, à la création et au développement duquel il a contribué. Notre gouvernement a la responsabilité de faire à l'égard de son propre peuple ce que tout gouvernement doit faire, soit manœuvrer au sein de ce système de façon à y maximiser les avantages par rapport aux inconvénients.

En examinant la croissance du rôle de l'État dans les rouages internes de notre société et de notre économie en même temps que la croissance de son rôle international, plusieurs faits saillants ressortent. Aussi bien au plan intérieur qu'international, le nombre des intervenants augmente. Prenons un exemple assez simple : en 1945, le nombre des membres des conseils des ministres des neuf provinces et du gouvernement central, était inférieur à 118 ministres. Quarante ans plus tard, avec dix provinces, il y en a 269. Il y a eu en outre augmentation sensible du nombre des sociétés d'État et des organismes de réglementation échappant au contrôle politique direct des ministres et des parlementaires.

Au sein de chaque gouvernement, et surtout des plus importants, on essaie inlassablement de créer des mécanismes de coordination et des organismes centraux pour freiner les tendances à la fragmentation. Il y a donc un contraste frappant entre la situation présente et la période qui a précédé la Seconde Guerre mondiale, au cours de laquelle les décisions politiques des conseils des ministres ne faisaient même pas l'objet d'un rapport officiel[10].

Au plan international, il y a eu évolution similaire; on est passé d'une relative simplicité à une plus grande complexité. Jamais autant d'États n'ont

poursuivi autant d'objectifs dans un si grand nombre de domaines que maintenant. Les Nations Unies dont la Charte a été signée par 51 pays en 1945, compte aujourd'hui plus de 150 États membres. Le GATT auquel participaient 23 pays en 1947, comporte maintenant 89 États membres, sans compter 30 autres pays qui souscrivent *de facto* aux règlements du GATT. Un réseau toujours plus étendu d'organisations internationales, d'institutions et d'alliances régit maintenant les relations entre les États, relations que l'on veut soumettre à des objectifs militaires, économiques, culturels, écologiques, scientifiques, humanitaires et autres. La croissance a été tellement accusée que certains chercheurs doutent de l'aptitude de nos gouvernements nationaux à surveiller et à contrôler la multiplicité des instruments internationaux qu'ils ont créés[11]. Le nombre des organismes intergouvernementaux et internationaux a presque doublé au cours de chaque décennie, depuis le début du siècle, et s'élève maintenant à environ 300[12]. Le nombre des organismes internationaux non gouvernementaux est passé, quant à lui, de 134 en 1905 à 2 600 en 1980[13]. Ces chiffres ne tiennent pas compte des sociétés transnationales qui ont proliféré depuis la Seconde Guerre mondiale; les plus vastes d'entre elles disposent d'autant de moyens d'influer sur certaines parties du système international que les États plus petits et plus faibles.

Cette croissance explosive, qui se poursuit toujours, atteste l'interdépendance entre les États et les peuples, et les efforts en vue d'assujettir cette interdépendance à des règlements. Il existe une division du travail entre les organismes internationaux et beaucoup d'entre eux ont des vocations très précises. Néanmoins, l'humanité est confrontée à une tâche d'administration publique et de réglementation internationale, qui est unique dans l'histoire et déborde les limites de la souveraineté classique des États.

Un des exemples les plus frappants de la complexité de la diplomatie internationale contemporaine est représenté par la Troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer (UNCLOS III) qui a duré quatorze ans et demi, soit de l'été 1968 à décembre 1982. Les sessions de cette conférence, qui a fait suite à deux conférences antérieures plus petites, UNCLOS I et UNCLOS II, tenues respectivement en 1958 et en 1960, ont regroupé entre 2 000 et 3 000 délégués. Plus de 150 délégations y étaient représentées. Le volumineux traité qui en est résulté comportait 320 articles et neuf annexes; il a été signé par 134 États. Près d'une douzaine d'États l'ont ratifié et il est prévu que d'ici à la fin des années 1980, une majorité de pays, y compris le Canada, seront liés par le Traité comme parties prenantes, en vertu du droit des traités. Il s'agit en fait d'une « constitution océanique », d'un cadre juridique indispensable qui s'appliquera pratiquement à toutes les futures activités maritimes[14].

Les complexités institutionnelles intérieures et internationales se renforcent les unes les autres. Les deux ordres de gouvernement au Canada sont actifs au plan international, car les divisions internes du fédéralisme canadien trouvent à s'exprimer au plan international. En plus de s'intéresser aux tarifs douaniers qui relèvent exclusivement du gouvernement central, la politique économique extérieure s'intéresse aux barrières non tarifaires (BNT). Comme celles-ci dépendent dans bien des cas de la compétence des provinces, la répartition des

pouvoirs au sein du fédéralisme canadien a des répercussions sur notre politique étrangère. La multiplication des BNT reflète le déclin de l'utilité des tarifs dans l'Accord du GATT. Elle témoigne également de la volonté des divers secteurs de l'économie nationale de se protéger contre la libéralisation du commerce que les deux ordres de gouvernement ont contribué à édifier.

Les universitaires parlent de l'importance croissante de la dimension internationale en politique intérieure, de même que des sources nationales de la politique internationale. Aux préoccupations traditionnelles de « haute politique », qui comprennent la paix, la sécurité et les objectifs géopolitiques des États et que l'on poursuit selon les règles de la diplomatie classique, viennent s'ajouter, quand elles ne les dépassent pas, les préoccupations plus « terre à terre » telles que le commerce, les placements et le système des finances internationales. Une étude commandée par la Commission analyse les différents efforts consentis par les États occidentaux en vue de réorganiser leur ministère des Affaires étrangères de manière à coordonner plus efficacement leurs politiques extérieures[15]. Une autre étude, centrée sur le Canada, a montré qu'un nombre élevé de ministères participent à la politique économique extérieure, qu'il existe des rivalités entre eux et qu'il est très difficile d'énoncer et de mettre en œuvre une politique cohérente[16].

Les différents rôles gouvernementaux que nous avons décrits et les facteurs qui sous-tendent leur croissance ne sont pas sans affecter nos institutions parlementaires et notre régime fédéral. Plusieurs des tensions et des difficultés qu'affrontent les institutions politiques canadiennes sont le produit de cette croissance. Les institutions fondamentales de notre régime constitutionnel, à l'exclusion de la Charte, sont issues d'une époque où les choses étaient plus simples. Il est évident que leur performance et que les valeurs qu'elles incarnent seraient moins sérieusement menacées si nous pouvions « comprimer » l'État. En fait, les commissaires croient que dans des domaines choisis, il est souhaitable et faisable de procéder à une simplification du rôle du gouvernement dans la société et dans l'économie. Toutefois, étant donné la diversité des rôles assumés par les gouvernements, nous ne pouvons envisager un désengagement massif. Nous devons par conséquent examiner les effets de la croissance des gouvernements sur le fédéralisme et la démocratie parlementaire.

Au fur et à mesure qu'augmentait la taille des gouvernements, des efforts ont été déployés pour coordonner les politiques à l'intérieur même des divers gouvernements au Canada, entre les deux ordres de gouvernement au sein du régime fédératif canadien et entre les États au plan international. Cela n'a cependant pas empêché une plus grande dispersion des pouvoirs politiques et bureaucratiques entre un nombre croissant de dirigeants officiels jouissant de degrés divers d'autonomie. Comme tous les politiciens et les bureaucrates le savent, et comme nos diverses études l'ont clairement démontré, aucun gouvernement ne possède une parfaite unité. Bien au contraire, au Canada comme ailleurs, l'activité gouvernementale est le fait d'une kyrielle de ministères, bureaux et organismes qui tout à la fois rivalisent et collaborent entre eux. Au sein de chaque bureau ou ministère, des conceptions partielles du bien public sont combinées à des ambitions bureaucratiques pour produire des politiques qui ne portent pas toujours strictement sur les questions

envisagées. Nous admettons ces faits; les nier équivaudrait à nier la loi de la gravité terrestre. Les bureaucraties, publiques et privées, ne feraient pas l'objet de théories administratives divergentes si les considérations de carrière, de sécurité d'emploi, ou de « chasse gardée » n'avaient pas de prise sur elles.

Viennent ensuite se superposer à ces subdivisions de l'État fédéral – qui tantôt se font concurrence et tantôt coopèrent – les détenteurs de la plus haute autorité d'État, à savoir, notamment, le Premier ministre, ses homologues provinciaux, les titulaires des divers ministères et les hauts fonctionnaires. Chacun a sa propre conception du rôle de l'État dans la société et dans l'économie, et des rôles respectifs des gouvernements fédéral et provinciaux. Chacun a une conception de l'avenir qui laisse transparaître une volonté de préserver et, dans certains cas, d'augmenter le prestige et le pouvoir de son gouvernement. Comme les recteurs des anciennes universités et les prélats des vieux ordres ecclésiastiques, les élites politiques et bureaucratiques au sommet des pyramides nationale et provinciales sont en faveur de la continuité et de la survie. Dans la poursuite de ces objectifs et de bien d'autres, ils sont freinés par le processus démocratique. Néanmoins, ce serait ignorer la réalité du pouvoir que de nier qu'ils disposent d'une certaine mesure d'autonomie qui leur permet de poursuivre leur propre conception du bien public. L'État démocratique est plus qu'un miroir de la société. Il est beaucoup plus qu'un tiroir-caisse qui ponctue de sa sonnerie l'équilibre instable du pouvoir entre les intérêts divergents au sein de la société et de l'économie. Ces données inéluctables du processus démocratique et du pouvoir de l'État constituent les facteurs essentiels du contexte institutionnel dans lequel nous, commissaires, cherchons à promouvoir les valeurs démocratiques et la contribution du gouvernement à la performance économique.

En 1945, le gouvernement canadien était, selon les normes de l'époque, restreint et compact; un petit groupe officieux de mandarins maintenait une certaine cohésion. Au sein du régime fédéral, les provinces étaient encore affaiblies par la Grande Crise et la guerre. Le Canada était alors une puissance moyenne faisant partie de cette poignée d'États épargnés par la guerre qui, sous l'égide des États-Unis, ont reconstruit le monde occidental d'après-guerre. Depuis lors, il y a eu multiplication des États sur la scène internationale, déclin relatif de l'hégémonie américaine, et accroissement des tendances centrifuges au sein du fédéralisme canadien à mesure que les gouvernements provinciaux étendaient leurs compétences et leurs ambitions. Il y a eu également dispersion et fragmentation du pouvoir au sein des gouvernements au Canada et ailleurs.

La multiplication des différents foyers du pouvoir au sein de chaque gouvernement au Canada et sur la scène internationale signifie que la poursuite des objectifs intérieurs ou internationaux requiert maintenant un rapprochement de groupes plus ou moins stables ayant des objectifs divergents, des aptitudes variables, des pouvoirs différents et des attitudes qui vont de la suspicion à la confiance. Pour tout intervenant donné, la poursuite des objectifs qu'il s'est fixés appelle la création, la modification et la gestion des institutions et des rapports existant entre elles. Dans l'économie politique internationale, cette complexité entre en interaction avec les concentrations

du pouvoir économique au sein des sociétés multinationales et des institutions financières internationales.

À la différence de la fin des années 1940, l'univers du pouvoir et de l'autorité, aussi bien au plan intérieur qu'international, est maintenant beaucoup plus diffus. Il comporte un plus grand nombre de centres d'activité et des programmes d'action plus diversifiés. Il s'agit d'un monde où les tâches de gestion exigent des rapports multiples entre les chefs de l'exécutif politique aux plans intérieur et international. S'il est justifié d'appeler le fédéralisme canadien un « fédéralisme exécutif », le système international peut alors lui-aussi être dénommé à juste titre « internationalisme exécutif ». Cette tendance vers la prépondérance de l'exécutif est inhérente aux exigences internes et internationales auxquelles sont confrontés les gouvernements modernes. De façon plus générale, les hauts fonctionnaires emploient une bonne partie de leur temps à traiter avec leurs homologues dans d'autres bureaux du même gouvernement ou dans d'autres gouvernements. Les structures gouvernementales sont interdépendantes. Elles s'appuient l'une sur l'autre pour mettre en œuvre des programmes. C'est ce qui a donné naissance à une politique interorganisationnelle dans les affaires nationales et internationales, laquelle suppose un jeu complexe de collaboration et de concurrence. Il est vrai que la compétition entre les divers intervenants implique que les décisions ne peuvent être monopolisées par une élite. Toutefois, il n'est pas toujours certain que, dans l'ensemble, ces réseaux circulaires d'institutions soient à la hauteur des tâches qui leur sont confiées. Il n'est pas certain, non plus, que des rouages démocratiques conçus pour un monde moins complexe puissent garantir que ces mécanismes demeureront comptables de leurs activités dans les affaires intérieures et internationales. C'est d'ailleurs pourquoi les commissaires recommandent que l'on oblige les organismes à mieux rendre compte de leurs activités et que l'on accentue leurs tendances vers une plus grande démocratisation.

La croissance des gouvernements au Canada modifie la répartition du pouvoir entre les administrateurs et les hommes politiques, de même qu'entre les conseils de ministres et les législatures, et entre les secteurs public et privé. Le pouvoir monte vers les conseils des ministres et descend vers les hauts fonctionnaires; il se déplace horizontalement vers les sociétés d'État et les organismes de réglementation qui échappent à la supervision quotidienne des élus du peuple. Le pouvoir se déplace vers les spécialistes et ceux qui contrôlent l'information. Tout accroissement des rôles du gouvernement a tendance à rendre la fonction publique plus indispensable, plus puissante et plus autonome. L'administration quotidienne des diverses dispositions d'une politique instituée des années plus tôt échappe inévitablement au contrôle politique dans des circonstances normales. La simple surcharge des calendriers législatifs due au volume des activités gouvernementales, à laquelle s'ajoute le déséquilibre qui existe entre les ministres et les députés en matière d'accès aux ressources, va à l'encontre des principes d'un régime parlementaire reposant sur une discussion éclairée. En effet, l'obligation des ministres de rendre des comptes aux députés et aux citoyens se trouve amoindrie.

Cette obligation est encore plus réduite du fait de la prolifération de groupes de pression qui contournent souvent les instances parlementaires et les partis politiques et traitent directement avec les administrations dispersées de l'État contemporain. Les commissaires s'inquiètent de cet état de chose, même s'ils admettent qu'il est quasi inévitable. À cet égard, nous formulerons plus loin dans ce Rapport des recommandations en vue de contrôler ces excès par un renforcement du système parlementaire.

Le fédéralisme est également affecté par la coexistence de deux ordres de gouvernement, chacun doté d'un arsenal impressionnant de ressources, et chacun intervenant à partir de perspectives divergentes en regard de la société et de l'économie du pays. Les gouvernements fédéral et provinciaux n'ont jamais pu complètement s'ignorer l'un l'autre. En effet, l'*Acte de la Confédération de 1867* comportait diverses clauses qui présupposaient cette interdépendance partielle. Ils partageaient les domaines concurrents de l'agriculture et de l'immigration, sous réserve d'une primauté du fédéral en cas de conflit. Le gouvernement fédéral était tenu de verser aux provinces des sommes destinées à combler l'écart entre les revenus qu'elles pouvaient prélever et les dépenses qu'elles devaient supporter. Il avait le pouvoir d'abroger toute loi provinciale dans l'année qui suivait sa promulgation et de nommer les lieutenants-gouverneurs, lesquels pouvaient exercer leur pouvoir de réserve à l'égard de la législation provinciale. Finalement, le Parlement du Canada avait le pouvoir de décider qu'un ouvrage, même s'il était entièrement situé à l'intérieur d'une province, était d'intérêt national et devait être soumis à la juridiction fédérale. Malgré ces exceptions, les gouvernements national et provinciaux œuvraient avec un fort degré d'autonomie et d'indépendance l'un par rapport à l'autre, du moins pour l'époque.

De la Seconde Guerre mondiale jusqu'à ce jour, un réseau complexe d'ententes et de comités, fondé sur divers précédents et couronné par la Conférence des Premiers ministres, a déterminé une vaste mise en commun des ressources fiscales et des compétences entre les gouvernements, malgré la répartition des pouvoirs dans certains domaines. Le pouvoir fédéral de dépenser a permis au gouvernement central d'influer sur les priorités provinciales en offrant des fonds en vertu de programmes de subventions conditionnelles orientés à des fins précises. L'État-providence a été essentiellement une création conjointe des deux ordres de gouvernement. Les arrangements fiscaux entre le fédéral et les provinces, ainsi que les paiements de péréquation, avaient pour objet d'harmoniser les efforts en matière de fiscalité et d'augmenter les revenus des provinces moins fortunées au nom de l'équité. Des réseaux de spécialistes partageant les mêmes connaissances ont travaillé ensemble à partir de leurs positions distinctes dans les différents gouvernements pour faire progresser des programmes communs. Une politique de développement régional conçue en 1973 dans le cadre des ententes générales de développement par le ministère de l'Expansion économique régionale (MEER) a permis une collaboration intime entre les hauts fonctionnaires fédéraux et les gouvernements provinciaux. Des bureaux et organismes des Affaires intergouvernementales ont été mis sur pied au cours des années 1970 afin de régir l'interdépendance des gouvernements au

sein du régime fédéral. Plusieurs gouvernements provinciaux ont établi des bureaux à Ottawa pour y surveiller les événements susceptibles d'affecter leurs intérêts.

À la même époque ont eu lieu d'importants conflits difficiles à résoudre, notamment en matière d'énergie, de ressources naturelles et de politiques économiques extérieures. Dans un domaine après l'autre, les deux ordres de gouvernement, jouissant d'une autorité fondée sur une répartition des pouvoirs dont la forme avait très peu changé depuis 1867, se sont mis à empiéter l'un sur l'autre dans plusieurs secteurs. Dans certains cas particuliers, des politiques contradictoires entreprises simultanément ont désavantagé les deux ordres de gouvernement. Une forte concurrence interprovinciale a également eu lieu, surtout lorsqu'il a fallu attirer les investissements et mettre en œuvre des politiques préférentielles d'achats gouvernementaux, mais très peu de mécanismes interprovinciaux pour réglementer cette concurrence.

Au-delà des gouvernements, la concurrence fédérale-provinciale n'a pas épargné non plus la société et l'économie de notre pays. Dans un État unitaire, l'affaissement du marché donne lieu à un simple transfert des prises de décisions depuis le secteur privé vers le secteur public. Au sein d'un régime fédéral où les deux ordres de gouvernement se font concurrence, les questions autrefois laissées au jeu du marché ou à d'autres instances non politiques pour qui la répartition fédérale des pouvoirs n'avait en pratique aucune pertinence, deviennent prisonnières de la concurrence fédérale-provinciale. La sphère des activités échappant au système politique, et donc au système fédéral, s'amenuise constamment, à mesure que les différends entre les instances fédérales et provinciales affectent toujours plus profondément les aspects du comportement économique et social qui relevaient autrefois du domaine privé.

Une bonne partie du Rapport a pour objet d'évaluer les conséquences de cette situation imprévisible lors de la Confédération, et de suggérer des réformes les cas échéant. Cependant, nos réformes doivent être compatibles avec notre préoccupation première de préserver le principe d'un gouvernement responsable qui consiste à rendre compte des décisions et des activités. La conclusion d'ententes, souvent en privé, dans le domaine intergouvernemental a pour effet de diminuer la capacité des législatures de contrôler les conseils des ministres. Toutefois, les commissaires ne souhaitent pas que cette capacité soit affaiblie par une excessive prolifération de mécanismes intergouvernementaux qui permettraient aux détenteurs du pouvoir exécutif d'échapper davantage à l'examen public et au contrôle parlementaire. Ainsi, tout en admettant la nécessité de renforcer les mécanismes intergouvernementaux et de préserver le caractère privé des négociations, nous suggérons des réformes pour faciliter à la fois l'examen par les autorités législatives des questions intergouvernementales et les rapports des citoyens avec les institutions que nous proposons pour consolider l'union économique.

L'une des qualités traditionnelles du fédéralisme est qu'il se prête aux expériences et favorise la communication des résultats des expériences fructueuses d'un gouvernement à un autre. En effet, si le fédéralisme répond à de nouvelles attentes, c'est notamment en raison de la concurrence active que des hommes œuvrant dans des gouvernements différents se livrent pour se

mériter des appuis. Ainsi, l'affrontement au sein du fédéralisme remplit la même fonction que dans les régimes parlementaires : il oblige les gouvernements à demeurer à l'écoute de la population. Considérés de cette façon, même les débats acrimonieux entre le Québec et le gouvernement central, qui ont abouti au référendum de 1980 et qui ont été suivis des événements conduisant à la *Loi constitutionnelle de 1982*, ont eu le mérite de contribuer à long terme à des relations plus harmonieuses entre francophones et anglophones à l'intérieur du fédéralisme canadien.

Par conséquent, les commissaires croient qu'il est facile d'amplifier les effets négatifs et de sous-estimer les fonctions positives de ce qui apparaît superficiellement comme un affrontement inacceptable entre gouvernements rivaux d'un même peuple. À l'instar des États qui réglementent leur concurrence sur les marchés internationaux, il convient de mettre au point des arrangements institutionnels dans le domaine des relations intergouvernementales. Nous formulerons des recommandations à ce sujet dans un chapitre subséquent, reconnaissant amplement la primauté des valeurs liées à la démocratie parlementaire au sein de chaque ordre de gouvernement.

Nos postulats démocratiques nous incitent à croire que la croissance de l'État est directement reliée aux demandes des citoyens, et que son importance est fonction de leur satisfaction. Aucune de ces deux hypothèses n'est valable en soi. Lorsque l'État arrête des politiques, elles proviennent en bonne partie de la dynamique interne du gouvernement et se teintent de buts politiques et bureaucratiques que les citoyens pourraient ne pas partager. Quant à l'adéquation de ces politiques aux problèmes qu'ils sont censés résoudre, celle-ci est souvent influencée, parfois négativement, par la structure interne de l'État. Les politiques gouvernementales ont parfois des effets inattendus; ils sont attribuables à l'ignorance relative de ceux qui souvent conçoivent et mettent en œuvre des programmes complexes qui entrent en interaction de façon imprévisible, avec les multiples buts privés des parties intéressées.

Rien dans l'analyse ci-dessus n'a pour objet de nier qu'il y a, ou qu'il doit y avoir, une division du travail entre les citoyens et les élites politiques et administratives responsables des gouvernements. Notre démocratie n'est pas directe, elle est représentative. Ce que la Commission tient à affirmer, c'est qu'il est toujours nécessaire d'examiner attentivement nos arrangements constitutionnels et institutionnels, ainsi que la substance des politiques particulières. Les défauts des premiers peuvent en effet déterminer les limites des secondes.

Chaque génération de Canadiens a dû réinterpréter le parlementarisme et le fédéralisme à la lumière de circonstances nouvelles. Or, non seulement cette obligation nous incombe également, mais il nous faudra de plus adapter ces deux types d'institutions à la Charte dont vient d'hériter notre régime constitutionnel.

Notes

1. Richard Rose, *Understanding Big Government: The Programme Approach*, Londres, Sage, 1984, p. *iii*.
2. John L. Howard et W.T. Stanbury, « Measuring Leviathan: The Size, Scope and Growth of Governments in Canada » dans *Probing Leviathan: An Investigation of Government in the Economy*, sous la direction de George Lermer, Vancouver, Fraser Institute, 1984, p. 91.
3. *Ibid.*, p. 92 et p. 164 et 165.
4. *Ibid.*, p. 93 et 181.
5. Richard Schultz et Alan Alexandroff, « La régulation économique et le système fédéral » dans *La régulation économique et le système fédéral*, vol. 42 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.
6. Howard et Stanbury, « Measuring Leviathan: The Size, Scope and Growth of Governments in Canada » dans *Probing Leviathan: An Investigation of Government in the Economy*, sous la direction de George Lermer, Vancouver, Fraser Institute, 1984., p. 92 et 155.
7. Alex Inkeles, « The Emerging Social Structure of the World » dans *World Politics* 27, juillet 1975, p. 495.
8. David B. Dewitt et John J. Kirton, *Canada as a Principal Power: A Study in Foreign Policy and International Relations*, Toronto, Wiley, 1983, p. 4.
9. Douglas M. Johnston, « Le Canada et le nouveau droit international de la mer » dans *Le Canada et le nouveau droit international de la mer*, vol. 54 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.
10. A.D.P. Heeney, « Cabinet Government in Canada: Some Recent Developments in the Machinery of the Central Executive », dans *Canadian Journal of Economics and Political Science*, printemps 1946, p. 285.
11. Andrew M. Scott, *The Dynamics of Interdependence*, Chapel Hill, N.C., University of North Carolina Press, 1982, p. 195.
12. *Ibid.*, p. 152.
13. Bruce Russett et Harvey Starr, *World Politics: The Menu for Choice*, San Francisco, W.H. Freeman, 1981, p. 55.
14. Douglas Johnston, « Le Canada et le nouveau droit international de la mer ».
15. Robert Boardman, « Le service extérieur et les responsables de l'élaboration de la politique étrangère : points de vue du Canada et de l'étranger » dans *L'élaboration de la politique économique extérieure : questions choisies*, vol. 30 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.
16. Gerald Wright, « Le jeu politique au niveau de la bureaucratie et la politique économique extérieure du Canada » dans *L'élaboration de la politique économique extérieure : questions choisies*, vol. 30 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.

L'État et l'économie : le rôle interne

Les gouvernements démocratiques, au Canada comme ailleurs, s'interrogent à nouveau sur la relation entre États et marchés, les uns et les autres étant assujettis à leurs propres critères d'organisation. Une des questions centrales pour la Commission concerne la répartition convenable des tâches entre l'État et l'économie. Notre but est d'éclairer ce débat, de démêler les questions complexes qu'il soulève, et de proposer des critères qui permettront d'établir une relation harmonieuse entre ces deux puissants systèmes interdépendants dans le domaine desquels nous assumons nos responsabilités à titre de citoyens, de consommateurs et de producteurs.

Dans la sphère de l'État, nous sommes citoyens, gouvernants et gouvernés, détenteurs de droits et d'obligations. Pour le marché, nous sommes consommateurs et producteurs, travailleurs et gestionnaires, prêteurs et emprunteurs. Dans le premier cas, nous nous gouvernons nous-mêmes, nous opposons l'ordre à l'anarchie, et nous décidons du partage des avantages et des inconvénients de notre existence collective comme Canadiens et citoyens d'une province. En tant que citoyens, nous rejoignons également, par l'intermédiaire de l'État, le système international auquel le Canada participe avec d'autres pays en poursuivant des objectifs nationaux et internationaux. Le système mondial n'a d'autre source d'ordre politique que le réseau d'ententes créé par les gouvernements, et les normes communes auxquelles ils souscrivent par prudence, crainte et respect pour leur contenu. Nous sommes également liés au système international par des marchés qui facilitent les opérations économiques transnationales mutuellement profitables. Il arrive aussi que ces mêmes marchés nous transmettent des influences moins désirables comme l'inflation et les fluctuations du cours des denrées.

Pendant plusieurs siècles, les marchés du monde occidental ont été façonnés par le système des prix, qui transmet des signaux aux acheteurs et aux vendeurs de marchandises, de services, de main-d'œuvre et de capitaux. Aujourd'hui, dans les économies mixtes et dans les États-providence des démocraties industrielles occidentales, la plupart des décisions économiques – vendre et acheter, investir, offrir son propre travail ou embaucher – sont prises par des particuliers dans des situations de marché libre. Le marché répartit les ressources de façon impersonnelle en vue de leur exploitation la plus profitable dans un contexte où le consommateur est souverain.

Les marchés fonctionnent plus efficacement dans certains milieux qu'en d'autres. Toutefois, ils peuvent aussi apparaître de façon spontanée dans les circonstances les moins propices. Le marché noir et l'économie clandestine se développent au sein des économies collectivistes, suppléant aux directives trop rigides de l'État. Bien qu'illégales, plusieurs transactions de marché noir sont en effet mutuellement profitables et augmentent l'efficacité des économies collectivistes. Dans les sociétés démocratiques où la liberté du marché est considérable, certaines transactions telles que celles portant sur la drogue, les jeux de hasard, la prostitution et d'autres activités sont proscrites. Cependant, les marchés prolifèrent là aussi, souvent à un prix énorme, dans des conditions sordides, et dans un contexte de criminalité. Ces marchés sont indéracinables.

Les marchés et les États ont des principes d'organisation différents. Les États constituent des concentrations d'autorité coercitive gouvernant des groupes particuliers de citoyens à l'intérieur de frontières fixes. Les États sont le produit de l'histoire et ont une remarquable capacité de survie. En assurant le maintien de la loi et de l'ordre, ils offrent le minimum de sécurité nécessaire à la poursuite de buts privés au sein de la société et de l'économie. Ce sont eux qui fournissent aux passions du nationalisme des exutoires constructifs ou destructifs.

Les États constitutionnels démocratiques, y compris le Canada, s'imposent de nobles objectifs qui limitent leurs moyens d'action. Ils cherchent à civiliser le pouvoir, à assujettir le gouvernement à la loi, à accorder à leurs citoyens des droits que ceux-ci pourront invoquer pour se protéger contre les empiètements abusifs du pouvoir. Ils leur donnent la possibilité non seulement d'influencer l'orientation des politiques publiques grâce à des arrangements et des procédures démocratiques, mais aussi de changer de temps à autre la composition de la classe politique au pouvoir. Dans les régimes constitutionnels libéraux, comme celui du Canada, les dirigeants cèdent le pouvoir lorsque l'électorat manifeste sa préférence pour un autre groupe de dirigeants. Les systèmes politiques prévoyant une passation ordonnée du pouvoir conformément aux souhaits de l'électorat ne sont malheureusement pas la norme dans le monde contemporain. Il s'agit d'une exceptionnelle réalisation humaine, qui est à la politique ce que les règles du Marquis de Queensberry sont à la boxe, et que nous, Canadiens, considérons à tort comme tout à fait normale. Le concept d'une opposition loyale à laquelle le respect est dû, même si elle fait ouvertement campagne pour remplacer le gouvernement au pouvoir, est une invention sociale unique contribuant plus que toute autre au respect de la dignité humaine, de la civilité et de la liberté.

L'économie de marché, caractérisée par la décentralisation et par la capacité de réagir rapidement aux changements de prix, est également une invention sociale importante. Elle est extrêmement souple, elle réagit bien et elle coordonne, sans recours à la force, une multitude de décisions économiques privées. Ce n'est pas Henry Ford, mais Karl Max, qui, dans le *Manifeste du parti communiste*, fait la remarque suivante au sujet de la bourgeoisie :

> *Elle a été la première à montrer ce dont était capable l'activité humaine. Ses exploits dépassent de loin les pyramides d'Égypte, les aqueducs romains et les cathédrales gothiques; elle a entrepris des expéditions qui relèguent dans l'ombre tous les anciens exodes des nations et les croisades [...].*
>
> *La bourgeoisie, durant son règne d'à peine un siècle, a créé des forces productives plus massives et plus colossales que toutes les générations précédentes prises ensemble. L'assujettissement à l'homme des forces de la nature, les machines, l'application de la chimie à l'industrie et à l'agriculture, la navigation à vapeur, les chemins de fer, la télégraphie électrique, le défrichage de continents entiers pour l'agriculture, la canalisation des rivières, des populations entières arrachées au sol—quel siècle précédent a même pu imaginer que de telles forces productives sommeillaient au sein de l'entreprise sociale[1]?*

À la différence des États, qui sont géographiquement fixes et historiquement enracinés, l'économie de marché est hostile aux frontières nationales, elle crée constamment de nouveaux produits et elle va toujours de l'avant. Sa tendance naturelle est d'organiser et de répartir l'activité économique selon des critères indépendants de l'espace physique, et cette tendance est en contradiction avec l'immobilité des États et leur souci d'assurer la stabilité sociale de leurs citoyens.

Les marchés libres, comme les États démocratiques, sont des arrangements institutionnels essentiels, non seulement pour le progrès économique, mais aussi pour la promotion de la liberté et de la dignité humaine. La logique, aussi bien que l'histoire, confirme que la démocratie politique et les libertés individuelles s'affaiblissent lorsque le secteur privé de l'économie ne jouit pas d'une autonomie appréciable, et sont incompatibles avec une économie dépourvue de toute autonomie.

Les États démocratiques et les marchés libres dépendent les uns des autres. En plus de ses fonctions économiques, le marché exerce des fonctions politiques très utiles pour la société et réduit ainsi considérablement les exigences des citoyens à l'égard de l'État. La principale contribution politique des marchés est que ces derniers confient aux agents privés les processus essentiels de prise de décision relatifs à la production et à la consommation, dans un cadre qui, en général, répond bien aux désirs des consommateurs. Par conséquent, ils réduisent les besoins d'information et les obligations de gestion des gouvernements. D'autre part, les marchés génèrent la production économique d'où l'État pourra extraire les ressources nécessaires à la poursuite de ses divers objectifs. Enfin, ceux-ci contribuent à la liberté politique en offrant un domaine d'autonomie, hors de la portée de l'État, où les particuliers peuvent se réfugier lorsqu'ils n'ont plus la faveur des autorités politiques. Les économies de marché décentralisent et répartissent le pouvoir. Dans les sociétés démocratiques, les partis d'opposition et les marchés libres sont des phénomènes intégralement liés. L'autonomie relative des marchés réduit les sanctions dont dispose l'État et renforce l'aptitude des citoyens à critiquer les politiques de l'État en leur donnant les appuis sociaux et économiques nécessaires à l'exercice de la liberté politique. Il importe de rappeler ces grandes vérités. Au cours de nos audiences, nous avons constaté que certains témoins représentant des intérêts économiques privés puissants, mais dont les succès étaient fortement tributaires de la discrétion du gouvernement, craignaient d'exprimer publiquement leurs opinions sur les politiques gouvernementales de peur des conséquences qui pourraient en découler.

Les marchés ont également besoin des États, car ils ne peuvent se développer que s'il y a ordre, respect de la loi, respect du droit de propriété, application des contrats, fiabilité des poids et des mesures, stabilité de la monnaie, infrastructure pour le transport et autres services que les marchés ne fournissent qu'avec difficulté. Les aptitudes humaines qu'il faut acquérir pour s'insérer efficacement dans le fonctionnement du marché exige un système d'instruction et de formation comme complément à la socialisation de base assurée par la famille. Or, ce système ne peut être administré que par l'État.

Dans le monde moderne, marché et État sont intimement liés l'un à l'autre. L'État assume de nombreux rôles, dont certains ont des conséquences importantes sur l'économie, même lorsqu'ils n'ont pas pour but explicite de modifier le rendement économique. En outre, la relation entre l'État et le marché comporte une dimension internationale, aussi bien qu'intérieure, comme nous le verrons ci-dessous.

Les relations de l'État et du marché soulèvent des questions qui sont au cœur de la politique démocratique et des politiques économiques. Les Canadiens avaient une certaine conception du rôle de l'État lors de la Confédération. Les principaux buts économiques de la Confédération étaient d'agrandir le marché intérieur grâce à une union politique comportant l'abrogation des barrières tarifaires entre les colonies, d'étendre les frontières du nouveau dominion jusqu'au Pacifique, de peupler les Prairies avec des immigrants, de créer une infrastructure pour le transport grâce à la nouvelle technologie des chemins de fer, et d'améliorer la cote du crédit canadien sur les marchés de Londres. Le gouvernement national s'est donc vu octroyer les principaux pouvoirs économiques, comme le voulaient les Pères de la Confédération.

Aux chemins de fer et à l'immigration, qui étaient alors les principaux outils de direction économique, on ajouta en 1879 la politique nationale des tarifs. Cette politique avait pour objet d'encourager le développement d'une industrie nationale dans un contexte d'intégration économique de l'est et de l'ouest du pays, contexte à l'intérieur duquel le principe des avantages économiques comparatifs devait déterminer la répartition géographique et la nature de l'activité économique au Canada.

La suite de l'histoire économique du Canada, dans le cadre de la politique nationale, a été maintes fois rappelée. Il n'est cependant pas nécessaire pour l'instant de nous y attarder, car nous aurons l'occasion d'y revenir un peu plus loin dans ce Rapport. Toutefois, il importe de noter que la politique nationale fut une source de dissension entre les régions. Les provinces maritimes et celles de l'Ouest y virent une forme d'exploitation au profit du cœur industriel du pays situé en Ontario et au Québec. Les protestations s'exprimèrent avec la plus grande virulence dans les trois provinces des Prairies, qui se dotèrent de divers partis régionaux hostiles au pouvoir de l'Ontario et du Québec sur la scène politique nationale. Ce pouvoir reposait sur le poids de leur population et sur la discipline des partis politiques qui faisait que les minorités régionales ne disposaient jamais d'assez de voix au sein des caucus des partis nationaux. Ce sentiment d'exploitation et de dépendance coloniale était aggravé par le fait que le gouvernement national avait conservé son pouvoir sur les terres et les ressources naturelles des trois provinces des Prairies, « aux fins du dominion », et ceci jusqu'en 1930. Les agriculteurs de l'Ouest et leurs gouvernements provinciaux comprenaient bien que les forces du marché dans le cadre de l'économie canadienne étaient assujetties à des contraintes qui reflétaient la répartition du pouvoir politique entre les régions et la répartition de compétences entre deux ordres de gouvernement.

La crise des années 1930 qui provoqua la chute de la République de Weimar en Allemagne et qui ébranla la démocratie dans d'autres pays, fut perçue au Canada à la fois comme une crise du fédéralisme et une crise du

capitalisme. La crise du fédéralisme détermina la création en 1937 de la Commission royale sur les relations entre le dominion et les provinces (la Commission Rowell-Sirois), dont le rapport fut rendu public en 1940. De nombreux observateurs voyaient dans la crise du capitalisme une crise du fédéralisme. Selon eux, la répartition du pouvoir propre au fédéralisme rendait celui-ci incapable de réagir efficacement à la crise du capitalisme.

Dans les années 1930, le débat sur le rôle économique de l'État acquit une intensité exceptionnelle dans notre histoire. En 1935, le Premier ministre conservateur, R.W. Bennett, annonça aux Canadiens, dans ses fameux discours radiodiffusés sur le *New Deal*, que le capitalisme s'écroulait et que seule une intervention de l'État pouvait le sauver. La *Co-operative Commonwealth Federation* (CCF), nouvellement créée, préconisait une augmentation massive du rôle de l'État qui se traduirait par la création de commissions de planification et par des nationalisations. Le Crédit social, s'inspirant des théories monétaires d'un ingénieur écossais, le major C.H. Douglas, définissait le problème en termes d'insuffisance chronique de la demande attribuable à un vice fatal du système financier, vice qui ne pouvait être rectifié qu'en donnant un pouvoir d'achat supplémentaire aux consommateurs. En Colombie-Britannique, le Premier ministre, Duff Pattullo, institua une version provinciale du *New Deal* de Franklin D. Roosevelt, avec pour slogan *Work and Wages* (« Travail et salaire »). Terre-Neuve, alors dominion indépendant, fournit une émouvante illustration de la relation entre l'économie et la démocratie politique. Acculée à la faillite, sa population fut obligée de renoncer à l'autonomie politique, après que le rapport d'une Commission royale terre-neuvienne déposé en 1933 (le Rapport Amulree) eut conclu qu'il y avait incompatibilité entre l'insolvabilité fiscale et la démocratie. Pendant quinze ans, de février 1934 jusqu'à son adhésion au Canada en 1949, Terre-Neuve fut gouvernée par une Commission gouvernementale et retourna au statut de colonie pure et simple dirigée à partir de Whitehall.

Le ferment intellectuel de la Grande crise s'attenua partiellement avec la Seconde Guerre mondiale, au cours de laquelle le rôle de l'État au Canada se modernisa. Suite à la prise en charge par le gouvernement central de l'effort de guerre, prise en charge rendue plus facile par la centralisation des pouvoirs fiscaux en 1941, le plein emploi fut rétabli, des ressources massives furent consacrées à la guerre, l'industrie fut stimulée par les contrats de guerre, et le niveau de vie s'éleva. Parallèlement à cette évolution qui semblait faire la preuve de l'efficacité de la gestion économique du gouvernement central, surtout par contraste avec la Grande crise des années 1930, les idées de Lord Keynes et de Lord Beveridge faisaient leur chemin parmi les responsables politiques et les grands commis de l'État. Keynes, dont les théories avaient été conçues en fonction d'un État unitaire, traitait principalement d'une économie fermée qui n'entretenait ni échanges commerciaux ni échanges financiers avec le monde extérieur; pour simplifier à l'extrême, sa théorie proposait une budgétisation anti-cyclique destinée à niveler la demande globale et à maintenir le plein emploi. Quant à Beveridge, il posa les fondements intellectuels de l'État-providence moderne en justifiant la création d'un régime universel de sécurité sociale ayant pour objet la protection contre le chômage, la maladie et la vieillesse.

Conjuguées à d'autres courants de pensée, ces idées constituèrent un cadre intellectuel permettant de conférer au gouvernement fédéral un rôle de leadership dans l'économie d'après-guerre et dans l'édification d'un État-providence. Ces politiques intérieures étaient liées à l'élaboration, sous l'égide du FMI et du GATT, d'un ordre économique international libéral, hors du bloc soviétique et des pays en voie de développement. À l'intérieur de cet ordre, les barrières au mouvement international des marchandises et du capital devaient être progressivement réduites. Pratiquement tous les architectes de la politique économique d'après-guerre estimaient que l'ouverture de l'économie internationale était compatible avec la gestion économique intérieure.

Les marchés capitalistes ne sont pas seulement des instruments efficaces pour l'activité économique, ce sont aussi des systèmes de pouvoir. Il en est ainsi non seulement en ce qui concerne les relations entre les gestionnaires, les patrons et les salariés, mais aussi en ce qui concerne la distribution du revenu que le marché engendre entre les particuliers et les classes sociales. Le revenu dans une société, surtout lorsque les possibilités de subsistance sont limitées, est un instrument majeur de pouvoir, car il détermine notre aptitude à mobiliser des ressources pour notre usage personnel et, par conséquent, notre aptitude à vivre dans la dignité.

La démocratie politique a des effets profonds sur les systèmes du marché. Les intervenants qui sont regroupés dans des marchés comme salariés et gestionnaires, consommateurs et producteurs, ou acheteurs et vendeurs sont également des citoyens ayant des droits démocratiques. À ce dernier titre, et en utilisant les mécanismes politiques de la démocratie, les citoyens modifient la distribution du pouvoir et du revenu qu'opère le marché; ils ont recours à l'État pour imposer des critères de justice qui modifient les résultats du marché. C'est donc cela l'État-providence : la réalisation d'une philosophie de partage qui subordonne les résultats du marché et notre rôle d'agent économique à des principes de solidarité et de vie communautaire. Des millions de Canadiens comptent sur les mesures de sécurité du revenu de l'État-providence pour préserver leur niveau de vie et leur bien-être. En 1982, les transferts gouvernementaux aux individus comptaient pour près de 11 pour cent du revenu moyen. Ils représentaient cependant plus de 60 pour cent des revenus du cinquième de la population la moins favorisée.

Ainsi, la répartition de la richesse qu'engendrent les marchés capitalistes est délibérément modifiée par des prestations accordées aux citoyens ainsi que par la fourniture, souvent gratuite, de divers biens complémentaires en dehors du système de marché. Le pouvoir hiérarchique au sein des entreprises et des industries est équilibré par les syndicats, est assujetti à des lois sur la sécurité au travail et est généralement limité par une nouvelle catégorie de droits des travailleurs qui encadre les pouvoirs discrétionnaires de l'employeur. De nos jours, il est dans l'intérêt de l'employeur de limiter l'exercice de son pouvoir. Pour arriver à une plus grande productivité, il faut des rapports de travail harmonieux, d'où une tendance à partager le pouvoir entre la direction et les salariés. Les travailleurs étant plus spécialisés, la motivation au travail devient plus importante à mesure que les emplois requièrent de plus en plus de créativité, d'innovation et de talent. Les relations conflictuelles sont tenues

pour nuisibles à la productivité, car on se rend compte de plus en plus qu'il y a interdépendance profonde entre le capital et la main-d'œuvre.

Dans l'ordre le plus général, le rôle de l'État en matière d'aide sociale rend compatibles l'économie capitaliste et la démocratie politique. On hésite généralement à aborder cette question, car les modalités particulières qui ont pour objet de tenir compte des valeurs relatives à l'efficacité économique, à la dignité humaine, et à l'évolution des concepts de justice, y compris les rapports qui existent entre le risque, l'innovation et la récompense, sont sujets à controverse. L'expérience doit nous servir de modèle. Une société démocratique ne cesse jamais d'apprendre, de profiter de ses expériences passées, et de mettre de nouvelles politiques à l'essai. Mais on ne peut raisonnablement remettre en question l'État-providence que dans ses applications marginales. Les principes de solidarité commune et d'entraide qui en sont le fondement restent inattaquables. L'État-providence est nécessaire pour résoudre les problèmes et les conflits sociaux qui sont inhérents à toute grande société industrialisée. Ces problèmes ne peuvent être résolus par la philanthropie. Sans État-providence, ni la stabilité sociale, ni l'intégration sociale ne seraient possibles. Sans la contribution – stabilisante et propice à l'intégration – de l'État-providence, le soutien à l'autonomie relative des marchés capitalistes s'écroulerait.

Cependant, l'État-providence est un ensemble complexe de politiques et de valeurs sociales dont il faut faire ressortir les principaux traits si on veut en évaluer la performance. Les commissaires ont donc conclu que les politiques sociales canadiennes devaient être au service de quatre grands principes :

- une distribution équitable des avantages fondée sur des concepts évolutifs de justice sociale qui nous font préférer des résultats différents de ceux qu'engendrent les mécanismes du marché;
- la sécurité d'une certaine protection contre des risques, tels que la maladie ou les bouleversements résultant d'une économie dynamique;
- la possibilité de participer à la vie économique afin d'améliorer notre sort et de renforcer notre sens de l'identité qui, dans le monde moderne, est étroitement lié au travail;
- le partage, qui est l'expression morale de notre sentiment d'appartenance communautaire, et sur lequel se fondent à la fois notre sens de justice et notre volonté d'entraide et de répartition équitable des possibilités d'emploi.

Les moyens que nous mettons au service de ces principes sont importants, car ils mobilisent nos ressources financières. Par conséquent, il n'est que juste que nous appliquions des critères d'efficacité dans le choix de nos instruments de politique sociale et que, à priori, nous préférions des instruments qui imposent le minimum de contraintes et d'efficience aux mécanismes du marché.

Il s'ensuit que le débat sur l'État-providence, dans les démocraties capitalistes libérales comme le Canada, n'est pas entièrement libre. Il se concentre sur les moyens, et non sur les buts. Le capitalisme est évidemment compatible avec des régimes autoritaires où les droits des syndicats sont réprimés, où de graves inéquités dans la répartition du revenu et des privilèges sont tolérées et où enfin le pouvoir coercitif de l'État est omniprésent. Mais nous, Canadiens, n'avons pas choisi cette voie. Notre répartition des rôles

entre l'État et le marché satisfait à des critères respectueux des traditions démocratiques et, donc, conformes aux préoccupations des citoyens. Nous n'avons pas non plus opté pour une économie dirigiste qui assujettit le marché au contrôle absolu de l'État. Notre tradition de « l'État positif », tout en attribuant un rôle influent aux gouvernements dans l'économie, a néanmoins toujours présumé qu'il appartenait aux agents du secteur privé de prendre la plupart des décisions économiques.

Ainsi, la polémique sur le rôle de l'État au Canada se situe à mi-chemin entre deux extrêmes. Une bonne partie du présent Rapport porte sur cette controverse, mais les commissaires n'oublient pas qu'il y a consensus général en faveur de l'État-providence et d'une économie mixte. Nous ne nions pas, non plus, l'importance des changements d'options politiques, du choix des instruments, et des objectifs à retenir parmi les diverses hypothèses se situant à « mi-chemin ». Nous croyons, au contraire, que dans plusieurs secteurs, la répartition actuelle des rôles entre l'État et le marché, laquelle est le produit de décennies de modifications cumulatives, ne contribue ni à nos objectifs économiques ni à nos objectifs politiques.

Ainsi, en ce qui concerne certaines dispositions fondamentales de l'État-providence, les commissaires ont conclu qu'une réforme en profondeur est à la fois possible et souhaitable dans plusieurs domaines. De même que d'autres programmes qui forment un tout organique et complexe, notamment ceux auxquels participent les deux ordres de gouvernement, et qui avec le temps évoluent de façon cumulative, l'État-providence est normalement caractérisé par certaines contradictions et par des conséquences défavorables non prévues initialement.

La sécurité du revenu, une des composantes essentielles de notre État-providence, est l'un des domaines où les commissaires croient qu'il est nécessaire d'envisager une restructuration fondamentale. Notre but n'est pas la suppression de cet aspect de l'État-providence, mais une meilleure adéquation des instruments utilisés par les gouvernements aux objectifs que les Canadiens poursuivent. Nous avons déjà établi les buts fondamentaux de l'État-providence; pour ce qui est de notre analyse et de nos propositions, nous les présentons dans la Partie V du Rapport intitulée « Ressources humaines et soutien social ».

En ce qui a trait à la sécurité du revenu, nous ne nous limitons pas à de simples retouches marginales, mais proposons des modifications radicales et substantielles. Nos recommandations se traduisent essentiellement par notre projet de Régime universel de sécurité du revenu (RUSR). Nous croyons que la mise en œuvre d'un RUSR comportant un revenu garanti à caractère universel, qui serait assujetti à des taux de « récupération fiscale » relativement faibles pour les revenus gagnés, constitue le meilleur fondement pour les régimes de sécurité du revenu du Canada. Le niveau convenable des prestations du RUSR évoluera avec le temps.

Le remplacement de la plupart de nos régimes actuels de sécurité du revenu et de plusieurs de nos exemptions et déductions fiscales permettrait au gouvernement du Canada, en 1985, d'offrir un revenu garanti de base de 2 750 dollars par adulte, et de 750 dollars par enfant; les prestations seraient réduites au taux de 20 dollars par 100 dollars de revenu supplémentaire. Nous

estimons que ces niveaux sont généralement suffisants, en 1985, en regard d'un programme fédéral de supplément du revenu.

Le RUSR simplifierait considérablement notre système de sécurité du revenu. Il pourrait remplacer les programmes suivants : le supplément garanti du revenu, les allocations familiales, les crédits d'impôt pour enfants, les exemptions pour personnes mariées, les exemptions pour enfants, la part fédérale de l'assistance sociale au titre du Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) et, dans un avenir plus ou moins rapproché, les programmes fédéraux d'aide à l'habitation. Si l'exemption personnelle de l'impôt sur le revenu était également éliminée, le revenu annuel garanti pourrait atteindre 3 825 dollars par adulte et 765 dollars par enfant. Comme pour la plupart des autres politiques complexes, nos recommandations sur la sécurité du revenu se répercuteraient sur les relations fédérales-provinciales. Certaines des modifications fiscales qui accompagneraient la mise en place du RUSR entraîneraient une augmentation sensible des recettes fiscales des provinces. Les commissaires estiment que ces recettes supplémentaires doivent être affectées à la sécurité du revenu, ne serait-ce que parce que le RUSR n'est pas destiné à fournir des prestations suffisantes à toutes les personnes qui ne disposent pas d'autres gains ou revenus.

Dans nos calculs, nous avons pris pour hypothèse que cette « manne » fiscale qu'obtiendraient les gouvernements provinciaux par suite des modifications fédérales servirait également à financer des programmes de supplément du revenu. Cependant, nous reconnaissons que des négociations fédérales-provinciales assez complexes seraient nécessaires pour atteindre cet objectif. Nous admettons également que pour certaines familles qui n'ont pas d'autres revenus, les garanties du RUSR ne seraient pas tout à fait suffisantes. Étant donné que la part provinciale des paiements d'assistance sociale en vertu du Régime d'assistance du Canada demeurerait sous le contrôle des provinces, nous tenons pour acquis que ces provinces continueraient à offrir des suppléments spéciaux aux personnes dont les besoins seraient déterminés en vertu des critères en vigueur. Ainsi, selon l'option retenue par les commissaires, les paiements provinciaux ajouteraient, en moyenne, de 3 500 dollars à 4 500 dollars environ aux niveaux de base, ce qui permettrait aux familles canadiennes les moins nanties de disposer d'un revenu annuel de 12 500 dollars à 13 500 dollars. Nous référons les lecteurs à la Partie V « Ressources humaines et soutien social » pour une discussion plus détaillée.

Nous ne sous-estimons nullement le caractère radical de ces propositions, ni la probabilité qu'elles devront être introduites progressivement comme certaines autres de nos propositions, ni même leurs répercussions sur les relations fédérales-provinciales. Toutefois, nous sommes convaincus que la gamme de programmes qui constitue notre actuel régime de sécurité de revenu est inefficace et compliquée, qu'elle incite à ne pas rechercher du travail et qu'elle est inéquitable. Certains vont jusqu'à douter qu'elle puisse durer. Ces affirmations sont quelque peu audacieuses, mais nous les étayerons dans la Partie V du Rapport. En outre, notre système de sécurité du revenu coûte, selon une évaluation pour 1984 – 1985, 61,6 milliards de dollars aux gouvernements fédéral et provinciaux, ce qui équivaut à plus de 13 pour cent du produit national brut. De telles dépenses ont des effets graves sur notre

économie et, à un niveau plus personnel, sur des millions de Canadiens. Les citoyens et les gouvernements du Canada doivent éviter que des dépenses de cette envergure soient mal adaptées à leurs objectifs. Une Commission royale manquerait à ses responsabilités si elle ne cherchait pas à éclairer les Canadiens sur les problèmes que cela soulève et si elle ne faisait pas de recommandations susceptibles d'assurer un avenir meilleur.

Les relations entre l'État, l'économie et la société sont tellement complexes, intimes et profondes quant à leurs répercussions sur notre façon de vivre qu'il faut les soumettre périodiquement à un examen attentif. Il est certain qu'en démocratie il y a place pour des rajustements « à la pièce », ne serait-ce que parce que les modifications cumulatives permettent de minimiser les bouleversements des modèles sociaux et parce que cette progression en douceur facilite l'apprentissage social. Toutefois, cet apprentissage exige que l'on évalue jusqu'à quel point les politiques antérieures ont atteint leurs objectifs, surtout lorsqu'on les juxtapose à d'autres politiques connexes qui ont été introduites à des moments différents et, souvent, sans que l'on ait suffisamment vérifié leur correspondance avec ce qui a été fait auparavant.

Les commissaires estiment que le système de sécurité du revenu est devenu tellement complexe et embrouillé que tout effort d'amélioration le concernant serait difficilement réalisable et irait jusqu'à produire des résultats contraires à ceux escomptés. Celui-ci est maintenant tellement interdépendant que toute tentative de modifier isolément l'une ou l'autre de ses parties provoquerait non seulement de la résistance de certains prestataires, mais aurait également des conséquences néfastes sur d'autres parties du système. En outre, il s'avère impossible de lui donner une cohérence morale en procédant à quelques rajustements ici et là. Ce qu'il faut, c'est un leadership politique faisant appel à une conception élargie de l'intérêt public qui s'emploiera à simplifier et à rationaliser l'ensemble des programmes actuellement en vigueur en fonction des objectifs globaux visés par la sécurité du revenu. Les commissaires croient que c'est ce que les Canadiens souhaitent dans ce domaine de la politique sociale.

Les milieux gouvernementaux et politiques sont beaucoup plus aptes à entreprendre des expériences qu'à profiter de leurs leçons. Les commissaires ont essayé de remédier à cette lacune dans le domaine de la sécurité du revenu et ailleurs.

Au cours des trois décennies qui se sont écoulées entre la fin de la Seconde Guerre mondiale et les années 1970, la prospérité des Canadiens s'est accrue; les taux de chômage et d'inflation étaient peu élevés, du moins selon les normes contemporaines. L'État-providence fut complété vers la fin des années 1960. De la période Diefenbaker jusqu'à maintenant, le développement économique régional a pris de l'importance. Les provinces ont entrepris de jouer un rôle plus marqué dans la promotion du développement économique et ont disposé d'une part toujours plus grande du total des dépenses gouvernementales. Elles n'ont plus voulu que leur avenir économique continue à être déterminé uniquement par le marché ou par les politiques fédérales. Par conséquent, les politiques économiques qui présupposaient un régime fédéral centralisé, dominé par le gouvernement national, ont subi un certain déclin, notamment en ce qui concerne leur mise en œuvre.

La période de bouleversements qui débute avec le premier choc pétrolier de 1973 et qui se poursuit toujours constitue la toile de fond des considérations de la Commission. Selon les divers critères classiques en fonction desquels nous jugeons la performance économique, la dernière décennie est caractérisée par des carences marquées lorsqu'on la compare au premier quart de siècle qui a suivi la guerre. Une faible croissance de la productivité combinée à une inflation galopante a conduit de nombreux Canadiens à s'interroger sur le sentiment de prospérité illimitée qui avait prévalu durant les célébrations du Centenaire, en 1967. La récession de 1981–1982 a laissé un goût amer à cause du chômage; de plus, on peut prévoir qu'il faudra encore plusieurs années avant que l'on puisse créer suffisamment d'emplois pour donner du travail aux milliers de Canadiens actuellement au chômage.

Comme d'autres économies capitalistes, nous avons dû faire face entre autres : à un taux de chômage atteignant des niveaux beaucoup plus élevés que ceux qui étaient tolérés auparavant; à un ralentissement sensible de la croissance de la productivité; à la longue coexistence d'un chômage élevé et d'une inflation extrême; à des déficits prolongés et importants des budgets gouvernementaux; à des taux d'intérêt inimaginables ainsi qu'à de nombreuses faillites commerciales; à l'instabilité financière et à des fluctuations des devises; à des secteurs économiques et à des régions gravement touchés par la crise. Plusieurs de ces problèmes très sérieux au Canada semblent résulter d'importantes mutations structurelles et de l'effet cumulatif de changements sous-jacents à la société et à l'économie. Il ne s'agit donc pas simplement des conséquences d'un grave bouleversement cyclique que nous pourrions surmonter grâce aux expériences précédentes. Leur plus dur aspect a été sans doute la montée du chômage. En dépit d'une augmentation impressionnante, à long terme, du nombre total des emplois, une opinion très répandue soutient que le chômage – qu'il découle d'une déficience de la demande dans l'économie, ou de facteurs structurels de base – serait susceptible de persister à des niveaux inacceptables jusqu'aux premières années de la prochaine décennie.

Dans plusieurs parties de ce Rapport, surtout dans les Parties III et V, la Commission essaie d'expliquer ces développements, de suggérer des politiques pour y remédier et d'une façon générale de réévaluer les relations entre l'État et le marché, aussi bien au plan intérieur qu'international. Notre préoccupation à long terme doit être de rétablir des taux de croissance plus élevés de la production et de l'emploi. À cette fin, nous préconisons une plus grande ouverture à la concurrence internationale et, en particulier, la conclusion avec les États-Unis d'un accord de libre-échange qui couvrirait les barrières non tarifaires (BNT). La prémisse sur laquelle reposent ces recommandations est que l'économie canadienne doit devenir plus concurrentielle et que les politiques intérieures qui retardent cette adaptation doivent faire place à des stratégies qui encouragent ce rajustement. Notre position en matière internationale et notre position sur les politiques intérieures sont complémentaires. Il nous faut mettre fin à ces habitudes d'intervention gouvernementale dans l'économie qui risquent de décourager l'esprit d'entreprise, de retarder le processus d'assouplissement et d'aller à l'encontre d'une allocation adéquate des ressources.

Le rendement économique décevant de la dernière décennie, de même que le climat international plus ardu, ont particulièrement attiré l'attention sur le rôle du gouvernement dans le renforcement des perspectives de croissance et d'emploi. Les « chocs » des prix de l'énergie, les crises des marchés financiers, le recours au protectionnisme et la remise en question par le Japon et par certains pays nouvellement industrialisés (PNI) de la suprématie industrielle de l'Europe occidentale et de l'Amérique du Nord, nous obligent à repenser les politiques et les programmes gouvernementaux en matière de développement. En outre, la course technologique a éveillé des craintes séculaires au sujet de la marginalisation des travailleurs dans la recherche d'une productivité accrue. De plus en plus, on discute de la politique ou de la stratégie industrielle qu'un pays doit se donner.

La Commission a reçu de nombreux mémoires sur le sujet; ils reflètent des opinions très variées, qui vont d'une attitude de « laisser faire » à un interventionnisme très poussé. Essentiellement, ceux qui sont intervenus au cours de nos audiences ont exprimé leurs opinions sur le rôle de l'État dans la mobilisation et l'orientation des ressources humaines, financières et naturelles qui déterminent notre capacité de production. Ces opinions embrassent tout autant les jugements techniques sur ce qu'il convient de faire pour améliorer le rendement de notre économie que les jugements de valeur sur l'ordonnance des objectifs de notre société. Dans une petite économie ouverte comme celle du Canada, on ne peut aborder les questions de politique industrielle sans toucher à l'unité même de notre pays. La politique commerciale, la politique régionale, l'enseignement et la formation professionnelle, les relations industrielles, le cadre de la réglementation, le régime fiscal, l'attitude envers les investissements étrangers, tous ces facteurs, ainsi que bien d'autres, sont autant d'éléments d'une politique industrielle.

Étant donné la complexité du sujet, il ne faut pas s'étonner qu'un consensus national sur la politique industrielle soit si difficile à atteindre. On retrouve la même diversité d'opinions chez nos principaux partenaires commerciaux. Chacun d'entre eux a fait l'essai de diverses approches pour renforcer sa compétitivité, mais aucun ne semble avoir trouvé la formule idéale. Le Canada doit rechercher ses propres solutions industrielles, celles qui conviennent le mieux à la nature fédérale de son gouvernement, à sa forte dépendance des exportations de ses ressources naturelles et à la dispersion géographique de son industrie et de ses marchés.

La plupart des Canadiens sont naturellement portés à croire que nos gouvernements fédéral et provinciaux doivent coordonner leurs activités de façon à donner à nos industries l'avantage concurrentiel qu'il leur faut pour s'imposer sur les marchés intérieurs et internationaux. Une telle coordination peut exister dans un monde rationnel, mais à l'extrême elle entrerait en contradiction fondamentale avec l'esprit d'une économie de marché. Choisir les secteurs où nous croyons détenir un avantage par rapport à d'autres pays, c'est prendre pour acquis que les gouvernements sont tout autant, sinon plus, aptes que les marchés, à juger des changements rapides qui interviennent au niveau des demandes des consommateurs et des processus de production. Cette hypothèse se trouve cependant contredite par l'expérience et ne cadre

pas avec la souplesse et l'adaptabilité qui nous sont si manifestement nécessaires pour soutenir efficacement la concurrence.

Au risque de se voir accuser d'appuyer une politique industrielle interventionniste et orientée vers des buts précis, rien n'interdit à l'État de jouer un rôle influent. En réalité, il ne s'agit pas de savoir s'il faut élaborer ou non une politique industrielle car, implicitement ou explicitement, une politique industrielle résulte des décisions que les gouvernements prennent en matière de fiscalité, de politiques commerciales et d'allocations de ressources humaines, financières et naturelles. Tout comme pour la politique sociale, les gouvernements canadiens ont mis au point leurs politiques de développement économique au cours des années d'après-guerre, en procédant graduellement, sans plan préconçu. Bien qu'ils aient introduit de telles politiques en se proposant de soutenir une catégorie particulière d'industries, ils ont trop souvent négligé l'évidence : tout soutien gouvernemental implique des ressources fiscales et autres, aux dépens d'autres Canadiens. En outre, les conséquences négatives d'une économie dynamique, telles que l'existence d'entreprises inefficaces et vacillantes ont été trop souvent amorties comme au détriment de possibilités plus productives et plus créatrices d'emplois bien rémunérés. Les industries qui périclitaient ont été secourues au lieu d'être incitées à s'adapter aux nouvelles réalités. La concurrence internationale intensifiée exige donc que les politiques industrielles canadiennes soient plus sensibles à la nécessité de rehausser la productivité et la compétitivité de notre économie. Autrement dit, les politiques industrielles doivent davantage s'harmoniser avec les forces du marché qu'elles ne l'ont fait auparavant. Cette conclusion implique un changement fondamental de la politique industrielle, aussi bien au niveau fédéral que provincial. Les commissaires désirent également souligner qu'un tel remaniement se réalisera dans un contexte économique où les ressources naturelles joueront un rôle relativement moins important.

Le secteur des ressources naturelles a énormément contribué au bien-être économique, à la vie culturelle, ainsi qu'aux traditions et institutions politiques du Canada. Pourtant, au cours des dernières années, il est devenu évident – mais on le savait déjà – que ces ressources ne sont pas illimitées, que nos marchés étrangers ne peuvent être indéfiniment garantis, que la croissance de la demande est peu susceptible d'atteindre les niveaux de l'après-guerre et que les produits de substitution deviennent de plus en plus importants.

Cela ne veut pas dire que nos industries de ressources naturelles sont appelées à disparaître. Par rapport à d'autres pays, le Canada reste en effet bien doté en ressources naturelles et les perspectives pour le pétrole, le gaz naturel, certains minéraux, l'hydro-électricité et les céréales de l'Ouest sont satisfaisantes. La valeur comptable de la production dans ce secteur devrait donc continuer d'augmenter tandis que, sa part de production devrait relativement baisser. Ce déclin signifie qu'en général, les Canadiens ne devront pas espérer pour l'avenir un accroissement net des emplois dans ce secteur et qu'ils trouveront plutôt du travail dans les usines ou les bureaux.

La perspective d'un certain déclin de ce secteur ne justifie pas que l'on néglige de s'attaquer aux difficultés qui s'y présentent ou que l'on refuse de

prêter attention à ses revendications. Les industries de ressources sont encore essentielles à la vie économique de nombreuses régions du Canada. En outre, nous avons l'obligation de léguer à nos descendants des industries de ressources viables fondées sur un patrimoine naturel aussi sûr et sain que possible. Le succès du Canada dans la production de ressources naturelles tient autant à l'ingéniosité humaine qu'aux richesses des ressources elles-mêmes, et de nombreuses difficultés de ce secteur peuvent être surmontées, ou du moins atténuées, en faisant appel à cette ingéniosité.

Nous, commissaires, sommes conscients d'adopter une perspective à long terme. Notre tâche principale consiste à améliorer la performance de l'économie canadienne, notamment en ce qui concerne la croissance, jusqu'au XXI[e] siècle et au-delà. Toutefois, notre stratégie pour les années à venir porte sur trois grands problèmes, lesquels pourront difficilement être résolus à moyen ou même à long terme :

- renforcer la croissance économique au moyen de politiques ayant pour objet d'accroître l'efficacité et la productivité, et rendre ainsi notre économie plus concurrentielle;
- ramener le taux de chômage au niveau le plus bas auquel puisse être maintenu de façon plus ou moins stable un taux d'inflation acceptable et réduire le taux auquel cette stabilité est réalisable;
- minimiser les fluctuations du cycle commercial de façon à susciter un contexte de stabilité pour la croissance et les possibilités d'emplois.

Ces questions on fait l'objet de longues discussions durant nos audiences et une grande partie de notre programme de recherche a été consacrée à leur analyse. Comme nous l'avons déjà signalé, les Parties III et V de notre Rapport tentent d'élucider la nature de ces questions et proposent des mesures pour y remédier. Mis à part les problèmes structurels relatifs à la productivité, à l'efficacité et à la compétitivité dans le contexte d'une économie mondiale progressant au ralenti, la concomitance d'un chômage élevé et d'une forte inflation au cours de la décennie écoulée constitue une véritable énigme qui soulève de sérieuses difficultés. L'énigme persiste, même si le taux d'inflation a été ramené à des niveaux plus acceptables.

Il importe donc de nous concentrer sur cette question. Pour des raisons de précision, les ouvrages de science économique ont recours à un terme bizarre, « NAIRU », qui est le sigle anglais de l'expression *non-accelerating inflation rate of unemployment*, soit en français le « taux de chômage à inflation stationnaire » ou « TCIS ». Ce terme désigne le taux de chômage, dans une économie de libre marché, en-dessous duquel le taux sous-jacent de l'inflation est susceptible de grimper de façon accelérée. Pendant une grande partie de l'après-guerre, on a estimé que ce taux de chômage se situait au Canada entre 3 et 5 pour cent, mais par suite d'une accumulation de transformations structurelles, institutionnelles, démographiques et sociales au sein de la main-d'œuvre et de l'économie en général, on croit aujourd'hui qu'il se situe entre 6,5 et 8 pour cent. Les commissaires trouvent ces taux inacceptables et recommandent diverses mesures destinées à réduire aussi bien le chômage structurel que conjoncturel. Une politique d'expansion de la demande est considérée comme contre-indiquée lorsque le chômage se situe en-dessous de

ce niveau. S'il y avait expansion de la demande en pareilles circonstances, il y aurait probablement augmentation et accélération du taux d'inflation sans réduction durable du chômage. Cependant, notre taux de chômage de 11,2 pour cent, à la mi-mars 1985, est encore bien supérieur au taux estimatif du TCIS mentionné ci-dessus.

Dans notre Rapport, nous cherchons également à diagnostiquer et à élucider les limitations maintenant largement reconnues des politiques fiscales et monétaires au niveau macro-économique, lesquelles ont pour objet de contrôler la demande globale de façon à supprimer les fluctuations à court terme de l'emploi et des prix. De façon plus générale, surtout à la lumière de l'expérience acquise depuis la fin des années 1960, on doute fortement de l'aptitude du gouvernement à faire des « mises au point » du fonctionnement de l'économie interne du Canada au moyen de mesures discrétionnaires touchant la masse monétaire, la fiscalité et les taux de change. Cette moindre efficacité de la politique macro-économique à court terme s'explique en partie par le fait que la structure de l'économie canadienne est beaucoup plus intégrée à l'économie mondiale et aussi, notamment, par les interrelations étroites des marchés internationaux du capital. Il y a en outre des phénomènes complexes qui interviennent au plan intérieur. En plus d'avoir à résoudre les problèmes bien connus que posent les délais relatifs à la disponibilité des données, à l'identification des difficultés, à la mise en œuvre des politiques économiques et aux réactions du marché, nous sommes maintenant confrontés à des attitudes institutionnelles de plus en plus rigides, à des prix contrôlés et au pouvoir du marché, à un système financier plus diversifié et plus complexe, de même qu'aux insaisissables subtilités de la psychologie, de la confiance et des attentes, que celles-ci soient rationnelles ou non. Nous examinons assez longuement ces questions dans la Partie III et nous concluons, en matière de politique de stabilisation cyclique, qu'au-delà de la nécessité de rétablir globalement la confiance financière et économique, le fonctionnement des marchés du travail est un facteur déterminant des niveaux moyens de chômage que nous pouvons atteindre. Nous concluons aussi que pour réduire le taux de chômage, même au niveau de l'évaluation courante du TCIS, il faudra ajouter aux mesures classiques de nouveaux mécanismes pour adoucir le cycle.

En ce qui concerne donc la question de la tendance moyenne du chômage à plus long terme, notre pays devra prêter une attention particulière au fonctionnement des marchés du travail et à leurs caractéristiques institutionnelles. À mesure que l'on a pris conscience du déclin relatif de l'efficacité de la politique macro-économique à court terme, on a choisi, du moins chez certains économistes, de s'intéresser davantage aux éléments structurels de l'économie. Les recherches faites dans ce domaine ont permis d'établir que le marché du travail recèle certaines rigidités qui réduisent l'adaptabilité de l'économie, ce qui entraîne des taux de chômage plus élevés et des taux de croissance moindres, pendant les périodes de récession, que ceux qu'on observerait en l'absence de telles rigidités. Ainsi, par exemple, diverses caractéristiques de notre Régime d'assurance-chômage, que nous examinons en détail dans les paragraphes qui suivent, freinent sérieusement les rajustements des marchés du travail et accentuent les taux de chômage.

En vue de corriger les sérieuses lacunes du Régime d'assurance-chômage (A-C), les commissaires recommandent une importante réorganisation du Régime, liée à la mise en œuvre de nos recommandations sur la sécurité du revenu. Nous cherchons à rendre le système de l'A-C plus conforme aux principes de l'assurance. Cette réforme facilitera les changements qu'exige notre avenir économique – changements que l'actuel système décourage parfois. Nos recommandations comportent des modifications de la structure des prestations, ainsi que le recours aux cotes d'expérience dans la détermination des primes de l'A-C; les primes seraient proportionnelles au risque de chômage, lequel serait calculé, entreprise par entreprise. Ces changements entraîneraient une réduction radicale du coût des prestations d'environ 4 milliards de dollars selon les taux de chômage enregistrés en mars 1985. Il est très important de souligner que l'adoption simultanée de l'A-C modifiée et du RUSR que nous proposons assurera des revenus plus adéquats aux Canadiens à faible revenu qui font partie de la population active. Les Canadiens les plus pauvres, ceux qui n'ont aucun lien avec la population active, verraient eux aussi leurs revenus augmenter.

Les commissaires croient que la réduction des entraves aux processus d'adaptation doit être accompagnée de mesures ayant pour objet d'accroître la mobilité de la main-d'œuvre. Notre Programme temporaire d'assistance au recyclage (PTAR), financé en partie par les économies de l'A-C, offrira une aide aux Canadiens, à condition que ceux-ci consentent à se déplacer ou à se recycler pour avoir de meilleures chances de trouver du travail. Pour être admissible au PTAR, il faudra consentir à adopter un comportement favorable à l'adaptation.

Le PTAR offrirait un soutien nettement élargi aux programmes transférables de subventions salariales, aux indemnités de déplacements, aux programmes de formation, et aux retraites anticipées. On pourrait également l'utiliser pour compenser les pertes d'actifs, telles que le logement, lorsque celles-ci sont liées au déclin d'une ville. Bien que les composantes individuelles du programme ne soient pas nouvelles, la portée financière du programme d'adaptation que nous proposons est beaucoup plus élevée que les dépenses gouvernementales actuelles. Nous pouvons envisager une masse financière pour le PTAR d'environ 4 milliards de dollars par an, dans le cadre d'une approche intégrée et cohérente en matière de formation et de mobilité de la main-d'œuvre. C'est là une de nos principales recommandations en vue de réduire le TCIS et d'améliorer l'efficience de l'économie. Sa mise en œuvre devrait aussi permettre une hausse des revenus des particuliers et une réduction du taux de chômage.

Ici, comme ailleurs dans notre Rapport, nous ne cherchons pas uniquement à bien expliquer à nos concitoyens les détails des réformes que nous proposons; nous voulons aussi, et même surtout, leur expliquer la philosophie et les principes sur lesquels elles reposent. Les tentatives de réduire le TCIS au moyen du PTAR, la réforme de l'A-C ainsi que d'autres mesures appellent de profondes modifications des politiques et des orientations sociales et industrielles auxquelles devront participer les deux ordres de gouvernement et le secteur privé. Ces transformations ne s'effectueront pas du jour au lendemain et leurs répercussions ne se feront pas sentir immédiatement.

Pourquoi les commissaires ont-ils formulé de telles recommandations et pourquoi les Canadiens les écouteraient-ils? Au fond, notre position est exactement contraire à celle que l'on a attribuée à un sénateur américain qui, lorsqu'on lui a demandé ce qu'il avait fait pour la postérité, avait répondu : « Rien! Et la postérité, qu'a-t-elle fait pour moi? » Nous ne saurions souscrire à pareil propos. Nous nous préoccupons autant de la prochaine génération de travailleurs que de la présente génération; nous nous préoccupons particulièrement du chômage parmi les jeunes d'aujourd'hui. Les commissaires croient profondément que, ayant beaucoup reçu, grâce notamment au travail de ceux qui nous ont précédés, l'obligation nous incombe de nous soucier de ceux qui entrent maintenant sur le marché du travail, de ceux qui y sont déjà et des générations futures.

Les diverses rigidités que recèlent nos marchés du travail et notre structure industrielle ne sont pas inhérentes aux économies modernes; certaines d'entre elles ne se retrouvent nulle part ailleurs; d'autres sont plus répandues au Canada que dans certains autres pays industrialisés. On retrouve ces rigidités dans les lois ou dans les politiques du gouvernement, ainsi que dans les méthodes du secteur privé sanctionnées par les gouvernements. Diverses modifications de politiques qui auraient probablement pour effet de réduire le TCIS, comprenant nos recommandations relatives à l'A-C et le RUSR ainsi que notre proposition d'encourager les ententes de partage des bénéfices, seront exposées avec plus de détails dans des chapitres ultérieurs.

Même s'il est vrai que la modification de pratiques particulières peut produire des avantages très importants pour la société dans son ensemble, cela n'est pas toujours vrai en ce qui concerne les individus qui en font partie. À court terme, ces derniers sont souvent aux prises avec des modèles de comportement disséminés dans des milliers de foyers de décision décentralisés. Les individus ne peuvent pas changer le système et l'action privée est difficile à coordonner. Par conséquent, le leadership des gouvernements est essentiel. Au Canada, ce leadership est souvent difficile du fait que l'autorité est partagée par 11 gouvernements.

Les politiques qui nous permettraient de réduire le TCIS et celles qui amélioreraient notre croissance nous mènent dans la même direction : à savoir vers une plus grande confiance dans la souplesse des marchés et dans des politiques qui facilitent la concurrence et l'adaptation. Ainsi, à diverses occasions, l'aide fournie aux industries qui périclitaient a été extrêmement coûteuse à l'État. En 1979, chaque emploi sauvegardé grâce à des tarifs et à des quotas dans l'industrie du textile et du vêtement a coûté 34 500 dollars à l'économie, et ce alors que le revenu annuel moyen des travailleurs du textile n'était que de 10 000 dollars. La Commission recommande que, plutôt que de subventionner des entreprises en perte de vitesse et de retarder leur adaptation, l'on verse directement des sommes aux travailleurs, tout en ayant recours à des programmes pour faciliter la formation et la mobilité de la main-d'œuvre.

Le changement est partout présent dans la vie économique moderne. Le rapport entre souplesse et rigidité au sein de l'économie exerce une influence directe sur le succès ou l'échec de la réaction de l'économie au changement. Notre analyse nous a convaincus que certaines politiques actuellement en

vigueur entravent le processus d'adaptation et contribuent à maintenir le TCIS à un niveau inutilement élevé. De telles politiques sont contre-indiquées si c'est bien la croissance économique que nous recherchons. Elles sont également inéquitables, car elles augmentent le chômage et réduisent la dignité humaine en contribuant à une mauvaise répartition des possibilités de travail et de revenu. Ainsi, le système actuel d'assistance sociale, en réduisant radicalement les prestations lorsque le bénéficiaire gagne un revenu quelconque, décourage la réinsertion sur le marché du travail, au détriment à la fois de l'individu et de la société; l'aspect anti-incitatif est cependant probablement moins sérieux lorsque le taux de chômage est très élevé.

L'augmentation du taux du TCIS, ainsi que les politiques que nous proposons pour le réduire, doivent être situées dans un plus vaste contexte, reposant essentiellement sur notre interprétation du processus politique dans les systèmes démocratiques. Se concentrer sur le marché du travail peut subtilement nous induire à croire que nous observons le fonctionnement de l'économie et que l'on peut donc l'expliquer par la simple analyse économique. Nous convenons que l'analyse économique est un outil puissant pour expliquer les coûts des entraves sur les marchés du travail et pour suggérer des réformes. Toutefois, les commissaires estiment que pour expliquer l'origine de ces rigidités et envisager les moyens de les surmonter, il faut adopter une perspective plus ample où l'évolution des marchés du travail est replacée dans le contexte socio-politique qui les a vu naître. Ce n'est que si l'on tient compte de ce contexte que l'on parviendra à les modifier.

Souligner l'importance centrale du processus politique, alors que nous cherchons à comprendre le TCIS et les phénomènes du marché du travail auxquels il est intimement lié, revient à attirer l'attention du lecteur sur trois phénomènes. Premièrement, il y a le caractère quelque peu improvisé des politiques gouvernementales. Des séries de programmes sont souvent mises sur pied sur la base de mesures initiales et provisoires élaborées par des gouvernements, ne se doutant aucunement du processus évolutif qu'ils ont mis en place. L'actuel régime d'A-C, par exemple, a une portée et des objectifs sans commune mesure avec ceux de la loi de 1940, qui fut adoptée à la suite d'un amendement constitutionnel promulgué la même année et accordant au gouvernement une compétence dans ce domaine. De plus, de nombreuses lois sont adoptées en marge des programmes en vigueur, afin de les compléter et de pallier à leurs carences manifestes et non négligeables.

Deuxièmement, les effets cumulatifs d'un grand nombre d'initiatives politiques prises au cours des dernières décennies, initiatives ayant fait l'objet de constantes modifications suite à des pressions de toutes sortes, ont eu des conséquences que personne n'avait souhaitées. D'où des contradictions fréquentes à l'intérieur d'un domaine d'activité gouvernementale. Cette complexité déroute certains des prestataires, tandis qu'elle fournit à d'autres, plus habiles, la possibilité de naviguer dans le dédale des programmes qu'ils exploitent et manipulent de diverses manières non prévues par ceux qui les ont conçus.

Troisièmement, la liberté relative quant au choix des programmes, liberté qui existe souvent lors de leur mise sur pied, surtout si l'État joue son rôle de leadership, est fortement diminuée une fois que les programmes sont en place.

Les bénéficiaires résisteront alors à toute modification des programmes, car ils s'y seront habitués et les concevront comme une chose qui leur appartient. Autrement dit, tout changement d'orientation vient modifier des arrangements complexes soutenus par le conservatisme des groupes clients.

En considérant ainsi les choses, il est évident que les processus socio-politiques, à l'arrière-plan du réseau de programmes liant citoyens et gouvernements, ont tendance à engendrer des rigidités. Celles-ci ne sont pas faciles à surmonter, même lorsque les avantages d'une nouvelle orientation sont clairs et que l'intérêt public serait mieux servi aux yeux des observateurs les plus désintéressés. Les commissaires croient que ces tendances socio-politiques – le caractère improvisé des politiques que l'on modifie surtout au gré des circonstances, les conséquences cumulatives non recherchées qui proviennent de multiples initiatives séparées et isolées dans le temps, et les rigidités qui en découlent – sont caractéristiques de plusieurs domaines d'intervention. Les divers groupes clients ainsi que les bénéficiaires résistent aux changements d'orientation lorsqu'apparaîssent de nouvelles conceptions ou interprétations, ou lorsqu'il y a modification de l'environnement ou des buts à poursuivre. Dans ces circonstances, lorsque par exemple les politiques contribuent à maintenir le TCIS à un niveau élevé et inacceptable, l'obligation qui s'impose aux gouvernements est claire.

Les chercheurs et les universitaires sont maintenant de plus en plus conscients que les économies nationales ont différentes caractéristiques institutionnelles qui produisent des rendements différents en termes de production et de chômage. Le niveau de TCIS est influencé par divers arrangements et programmes institutionnels qui ont évolué petit à petit, au gré des circonstances, au cours des dernières décennies. En les mettant sur pied, l'on n'avait certes pas l'intention d'augmenter le chômage. Dans la plupart des cas, on ne se doutait d'ailleurs même pas qu'ils puissent l'augmenter. Toutefois, si l'on ne réduit pas le TCIS au cours de la période à venir, il faudra conclure à un choix politique délibéré, à un manque de volonté, ou à une incapacité à surmonter la résistance de ceux qui bénéficient d'arrangements généralement inéquitables. Notre approche en cette matière s'accorde généralement avec notre position en faveur d'un renforcement des forces du marché et de la capacité concurrentielle de l'économie canadienne grâce à diverses mesures, y compris le libre-échange entre le Canada et les États-Unis. Cette dernière mesure fera l'objet d'un examen préliminaire dans les pages qui suivent immédiatement.

Note

1. Karl Marx, *Birth of the Communist Manifesto*, révisé et commenté avec une préface de Dirk J. Struik, New York, International, 1971, p. 92 et 94.

L'État et l'économie : le rôle international

La relation entre l'État et le marché, entre la société politique et l'économie, comporte une dimension internationale aussi bien que nationale. Pour un pays qui dépend autant du commerce international que le Canada, cette dimension revêt une importance particulière. Aujourd'hui comme par le passé, les changements intervenus à l'échelle de l'économie globale exigent des Canadiens qu'ils réagissent positivement à un nouveau contexte international. La réponse qui s'impose exigera une profonde adaptation de notre économie pour faire face à la concurrence internationale; un rajustement de nos politiques sociales et industrielles pour soutenir cette adaptation; une négociation bilatérale vigoureuse pour obtenir un accès plus sûr au marché américain, alliée à des démarches multilatérale permanentes; des modifications institutionnelles du fédéralisme canadien en vue d'accroître notre efficacité dans la négociation et la mise en œuvre d'ententes commerciales; l'adoption de contre-mesures afin de préserver effectivement notre autonomie politique, à mesure que nous nous ouvrons davantage aux forces concurrentielles de l'étranger. Voilà un défi de taille que les commissaires préconisent pour les Canadiens et qui, en l'absence de toute autre alternative valable, se doit d'être relevé.

Le Canada a énormément contribué à la création d'un ordre international libéral régi par des institutions multilatérales dont les sigles, tels le GATT, le FMI et la CNUCED, Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, nous rappellent quotidiennement qu'il existe un réseau institutionnel international conçu pour modérer les excès du nationalisme économique. En même temps, nous avons régulièrement progressé, malgré certaines fluctuations, vers une plus grande interdépendance commerciale avec le marché américain. La part de nos exportations destinées aux États-Unis a augmenté de 59,8 à 76,3 pour cent entre 1954 et 1984, alors que la part de nos importations en provenance des États-Unis est restée à 72 pour cent. Pour le Canada, l'ouverture de l'ordre économique international dans l'après-guerre n'a pas donné lieu à une diversification de nos partenaires commerciaux. C'est plutôt le contraire qui s'est produit : notre participation à l'économie mondiale au cours de l'après-guerre s'est traduite par une intégration économique continentale croissante de nos échanges commerciaux.

Cette interdépendance commerciale avec les États-Unis s'explique en partie par des arrangements particuliers entre nous et nos voisins du sud, comme l'accord de partage de la production de défense de 1959 et plus particulièrement le Pacte de l'automobile de 1965. Elle provient également de réductions bilatérales tarifaires plus anciennes remontant aux années 1930. Et pourtant, nous avons toujours cherché à diminuer notre dépendance à l'égard du marché américain, notamment sous les gouvernements conservateurs de John Diefenbaker, de 1957 à 1963. Nous avons alors essayé, sans succès d'ailleurs, de réorienter 15 pour cent du commerce canadien des États-Unis vers la Grande-Bretagne. Plus tard, la politique de la « Troisième option » du gouvernement libéral, au début des années 1970, qui comportait des objectifs de diversification commerciale, a débouché sur notre lien contractuel avec le

Marché commun au milieu des années 1970. Tout cela a cependant eu très peu d'effet sur nos échanges commerciaux. Nous avons eu abondamment recours à des missions commerciales fédérales et provinciales en vue de pénétrer des marchés prometteurs. Notre tendance à lier notre aide à l'étranger à des approvisionnements canadiens, une pratique à laquelle nous avons plus recours que la plupart des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), semble n'avoir eu qu'un effet marginal sur nos exportations vers les pays en voie de développement. Nous avons été de bons citoyens internationaux dans le cadre du régime commercial multilatéral, créé en vertu de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), et nous avons pris une part active aux diverses rondes de négociations du GATT qui, depuis la Seconde Guerre mondiale, ont permis d'abaisser radicalement les barrières tarifaires selon le principe de « la nation la plus favorisée ». Malgré tout cela, la tendance générale vers une intégration commerciale croissante avec les États-Unis s'est maintenue.

Ce que notre situation comporte d'exceptionnel, ce n'est pas le degré de dépendance de notre produit national brut (PNB) à l'égard de notre commerce extérieur; plusieurs petits pays au sein de l'OCDE enregistrent des pourcentages beaucoup plus élevés, même si nous nous situons au-dessus de la moyenne générale de l'OCDE : 28,2 pour cent en 1981, alors que la moyenne pour l'OCDE s'élevait à 19,8 pour cent. Ce que notre situation a d'unique, c'est notre dépendance marquée à l'égard d'un seul pays. Parmi les pays de l'OCDE qui exportent plus de 20 pour cent de leur PNB, aucun ne dépend autant d'un seul marché national que le Canada.

C'est précisément cette conjugaison de notre dépendance relativement élevée par rapport au commerce extérieur en général et de sa très forte concentration sur un seul marché national qui fait de nous un cas unique. Le problème que soulève cette dépendance réside dans l'insécurité de notre accès au marché américain. La question des tarifs n'est pas primordiale. Ils sont déjà peu élevés dans chacun des deux pays lorsqu'ils s'appliquent aux produits de l'autre – bien qu'encore moins élevés du côté américain – et cette tendance devrait s'accentuer d'ici 1987, lorsque s'accomplira la dernière série de réductions tarifaires dans le cadre du GATT. Le problème réside plutôt dans le fait que les États-Unis recourent de plus en plus fréquemment aux barrières non tarifaires (BNT), ce qui risque d'interrompre l'accès dont bénéficient certains produits de base. Les incertitudes de ce genre nuisent à la rationalisation de la production au Canada, rationalisation que seul un accès plus sûr stimulerait. Elles encouragent aussi les Canadiens à investir aux États-Unis pour éviter les barrières non tarifaires. Nous avons l'interdépendance sans la sécurité dans un contexte où notre dépendance à l'endroit du marché américain n'est pas compensée par une dépendance américaine équivalente à l'endroit du marché canadien.

Bien que la libéralisation du commerce après la guerre ait été inspirée par des objectifs politiques, son but premier, comme nous l'avons signalé, était économique. Cette libéralisation se fondait partiellement sur les idées traditionnelles de libre-échangistes du XIX^{e} siècle, tels que Cobden et Bright, selon lesquels les réseaux d'interdépendance économique qui transcendent les

frontières contribuent à la paix entre les nations. La libéralisation commerciale de l'après-guerre a conduit à ce qui a sans doute été la plus grande période de croissance économique dans l'histoire de l'humanité, une période où le fonctionnement plus efficient des marchés internationaux a joué un rôle déterminant. Au niveau le plus général, le libre-échange a pour objectif de protéger les marchés contre les interventions inefficaces de l'État, interventions qui transforment les frontières en barrières. Le déclin de l'importance économique des frontières dans le commerce se mesure à la quantité presque double des marchandises et des services qui ont traversé les frontières nationales entre 1950 et 1980, faisant passer cette proportion de 11 pour cent de la production mondiale à 21 pour cent.

La Commission appuie sans réserve les initiatives canadiennes au sein d'organismes multilatéraux en vue de réduire les entraves au commerce entre pays. L'issue la plus souhaitable, à notre avis, consisterait en une négociation réussie dans le cadre du GATT aboutissant à une nouvelle réduction des entraves tarifaires et surtout non tarifaires. Avec ses 89 membres et quelque 30 autres pays qui adhèrent *de facto* a ses règles, le GATT est devenu un organisme lourd où la prise de décision est difficile. En outre, les barrières non tarifaires que nous aimerions réduire sont souvent difficiles à distinguer des diverses politiques intérieures des États membres du GATT. Elles échappent trop facilement à une réglementation efficace, réglementation que la capacité administrative restreinte du GATT comme organisme international n'est pas susceptible de rehausser. Tout en secondant les efforts en vue d'œuvrer par l'intermédiaire du GATT, les commissaires ne sont pas suffisamment encouragés par les possibilités de déblocages importants à court terme pour recommander qu'on se préoccupe exclusivement du système multilatéral du GATT. De plus, le principal avantage que les Canadiens obtiendraient d'une réduction des barrières non tarifaires dans le cadre du GATT serait un accès plus sûr au marché américain. Les États-Unis demeureront notre principal marché, qu'une nouvelle ronde de négociations du GATT réussisse ou non. Il faut donc admettre que la voie multilatérale que nous préférons a pour objectif premier une sécurité accrue de nos relations commerciales avec les États-Unis.

Compte tenu de l'analyse qui précède, la Commission recommande de mettre parallèlement l'accent sur des négociations directes avec les États-Unis en ce qui a trait à nos relations bilatérales. Nous sommes favorables à la poursuite et à la mise en œuvre d'un accord de libre-échange canado-américain qui engloberait les barrières à la fois tarifaires et non tarifaires. Si le libre-échange canado-américain fait l'objet de négociations directes entre les deux gouvernements, il est beaucoup plus susceptible de réussir que s'il est négocié dans un contexte multilatéral. En outre, il nous faudra exiger des exemptions et des mesures de sauvegarde pour l'accord de libre-échange que nous recherchons; or, ces mesures de sauvegarde peuvent être obtenues beaucoup plus facilement dans un cadre bilatéral que dans une institution multilatérale, où chaque gouvernement essaie de faire adopter celles qu'il souhaite. Finalement, il convient de noter que des tendances assez troublantes se manifestent au sein du GATT et de l'économie globale : l'augmentation du commerce dirigé, la montée des pressions protectionnistes aux États-Unis et

l'éventualité générale d'un recours accru à des mesures de rétorsion commerciales de la part des principales puissances, si le système global du commerce devait commencer à se fragmenter. Dans ces circonstances, les Canadiens doivent prévoir une solution de rechange aux négociations multilatérales du GATT en s'assurant un accès garanti au marché américain, grâce à une approche bilatérale.

Sur la foi de nos propres recherches et de nombreuses études antérieures, la Commission est convaincue que le libre-échange canado-américain aura des effets nettement bénéfiques sur l'économie canadienne. La croissance du PNB canadien consécutive au libre-échange avec les États-Unis, lequel impliquerait une élimination mutuelle de la plupart des barrières tarifaires et non tarifaires, devrait être de l'ordre de 3 à 8 pour cent; ces chiffres ne tiennent pas compte des gains importants que procurerait cet accès garanti. Les coûts à court terme de la libération du commerce sont réels, mais ils sont relativement petits et contrôlables si l'on prend des mesures d'adaptation adéquates. Bien qu'on puisse discuter des chiffres exacts, des recherches très étendues effectuées au cours des dernières décennies concluent unanimement que le libre-échange avec les États-Unis vaudra au Canada des avantages importants, qui se répandront largement à travers le pays.

Le libre-échange représente le principal instrument de la Commission en ce qui concerne la politique industrielle. Il repose sur la même démarche intellectuelle que celle qu'ont suivie les commissaires à l'égard de la politique économique intérieure : à savoir que le rôle des gouvernements ne consiste pas à freiner les forces concurrentielles du marché, mais à leur fournir un complément grâce à des mesures d'adaptation positive.

L'histoire canadienne montre clairement, cependant, que le libre-échange avec les États-Unis est une question politique. Il soulève diverses inquiétudes au sujet de l'autonomie du Canada et de la préservation des valeurs canadiennes. Au plan le plus général, les Canadiens devront s'interroger sur la compatibilité d'une intégration commerciale plus étroite et mieux assurée avec la survie d'un Canada indépendant.

Les commissaires recommandent une zone de libre-échange plutôt qu'une union douanière ou un marché commun parce qu'une zone de libre-échange nous permet de préserver l'autonomie de notre politique commerciale à l'égard des pays tiers ainsi qu'un contrôle intérieur sur les mouvements de capitaux et de main-d'œuvre à la frontière. Le Canada chercherait sans aucun doute à obtenir des modifications au régime de libre-échange en ce qui a trait à l'agriculture, à certains services et à l'énergie. Les Canadiens exigeraient également des dispositions autorisant certaines politiques de développement régional et une protection des politiques culturelles.

Au cours de leur histoire, les Canadiens ont construit et maintenu une société canadienne distincte, capable de faire des choix politiques autonomes, à l'ombre d'un voisin dynamique et puissant. Les commissaires n'ignorent pas ce succès et ils en partagent la fierté avec leurs concitoyens. Néanmoins, nous croyons qu'un arrangement commercial sûr ne menacera pas notre identité ni notre autonomie dans d'autres sphères. Nous pouvons assurer le maintien d'une société canadienne bien distincte, capable de faire des choix politiques indépendants, y compris dans le domaine des affaires étrangères, en vue de

transmettre à nos descendants une liberté de manœuvre qui ne diffère pas beaucoup de la nôtre. Cette issue n'est pas seulement possible, elle est fortement probable, à condition qu'elle soit secondée par les diverses politiques que nous recommandons plus loin dans le présent Rapport. Non seulement préconisons-nous de poursuivre nos buts économiques internationaux dans le cadre multilatéral du GATT, à titre de complément à toute initiative bilatérale de libre-échange canado-américain, mais nous faisons aussi une distinction entre le bilatéralisme commercial avec les Américains et la poursuite résolue de nos objectifs non économiques dans les autres cadres multilatéraux et dans nos relations bilatérales en dehors du cadre nord-américain.

Si nous sommes convaincus que notre autonomie et notre identité ne seront pas compromises par le libre-échange, c'est notamment parce que l'intégration économique du Canada lui-même a été accompagnée d'un renforcement du rôle des gouvernements provinciaux fondé sur des sentiments d'appartenance collective et d'identité forts et persistants au niveau provincial. En outre, nous constatons qu'aux aspects superficiellement homogènes de la vie moderne, aspects qui reflètent les pouvoirs de pénétration des médias et le culte de la consommation, se superpose une valorisation nouvelle du sentiment d'appartenance fondé sur le sexe et l'origine ethnique. En conséquence, nous ne croyons pas qu'une intégration commerciale accrue menace la survie ou l'épanouissement de l'identité canadienne, car l'interdépendance commerciale, l'autonomie politique et l'identité culturelle ne sont pas incompatibles.

La nation canadienne n'est, dès lors, nullement condamnée à disparaître en raison de ses relations commerciales plus libres et plus sûres avec son voisin américain. Le libre-échange réduira nos divisions régionales et nous inspirera une confiance accrue. Le sentiment national canadien et notre identité collective comme peuple sont enracinés dans plus d'un siècle d'histoire commune. Il n'est pas irréaliste d'affirmer que notre sentiment d'appartenance au Canada se verra renforcé par la juxtaposition d'échanges commerciaux plus intégrés à un système gouvernemental canadien autonome. En outre, le produit national brut accru que nous procurera le libre-échange nous permettra de consacrer plus de ressources à des objectifs proprement canadiens. Enfin, nous sommes convaincus qu'à l'ère moderne, l'un des facteurs les plus importants de l'identité canadienne consiste dans notre aptitude à atteindre un fort rendement économique dans un monde soumis au jeu de la concurrence. Un déclin à long terme de notre performance économique, en regard de celui des autres pays avec lesquels nous nous comparons habituellement, ne nous procurera ni une indépendance véritable ni un sentiment d'appartenance satisfaisant. Le libre-échange avec les États-Unis, complété par des contrôles mutuels sur les barrières non tarifaires, est l'un des principaux moyens dont nous disposons pour relever nos perspectives de croissance à long terme. La Commission estime donc qu'à défaut de ce libre-échange, c'est notre véritable indépendance qui risquerait de diminuer.

La tâche d'une commission royale consiste à préciser les questions qui se posent et à circonscrire le débat. Les Canadiens ne font plus réellement partie de ce triangle de l'Atlantique-nord où notre autonomie dépendait d'un équilibre judicieux entre notre dépendance simultanée à l'égard des États-

Unis et de la Grande-Bretagne. Les chiffres de notre commerce sont éloquents; notre situation géographique nous a permis de nous affirmer par rapport aux liens économiques nous unissant à la Grande-Bretagne, issus de nos origines coloniales au sein de l'Empire britannique. La *Politique nationale de 1879*, destinée à nous intégrer d'est en ouest, complétée plus tard par des liens préférentiels impériaux avec les marchés britanniques, n'est plus aujourd'hui que l'ombre de ce qu'elle était. Nos tarifs ont été abaissés de façon très sensible au cours des quatre dernières décennies; ils seront réduits davantage dans le cadre du GATT en 1987. La Grande-Bretagne, une puissance qui s'est beaucoup affaiblie depuis que nous avons entrepris notre odyssée canadienne en 1867, a rejoint la Communauté économique européenne. Notre commerce avec la Grande-Bretagne est moins important qu'il ne l'a jamais été; en 1984, il ne représentait plus que 2,2 pour cent de nos exportations et 2,5 pour cent de nos importations, soit bien moins que la moitié de notre commerce florissant avec le Japon. La prédominance de nos échanges avec notre principal partenaire commercial, les États-Unis, est maintenant écrasante. Il serait ridicule d'essayer d'équilibrer nos échanges entre les États-Unis et la Grande-Bretagne. Nous avons tenté de diversifier nos échanges sans grand succès, bien que notre dépendance à l'égard du marché américain eût été encore beaucoup plus grande en l'absence d'une telle tentative.

Au cœur des recommandations des commissaires se trouve le rejet de tout protectionnisme et de toute stratégie industrielle dirigiste, au moyen de tarifs et autres barrières. Nous doutons de la capacité des gouvernements au Canada de mettre en œuvre une stratégie industrielle explicite et détaillée et de sélectionner des « gagnants ». La stimulation de la concurrence est la clé de la croissance économique et d'une productivité accrue. Notre marché intérieur est trop limité pour que nous puissions trouver en nous-mêmes le salut et réduire les liens d'interdépendance économique internationale qui existent déjà.

La liberté commence par une reconnaissance de la nécessité. Les politiques qui se fondent sur des illusions ne sont d'aucune utilité. Nous devons choisir notre avenir en fonction de notre situation actuelle, et non pas d'un autre point de départ purement hypothétique. Le fait que la Commission ne voit pas d'option meilleure que le libre-échange canado-américain ne doit cependant pas nous amener à banaliser l'importance de la politique que nous suggérons. Au contraire, nos recommandations impliquent un changement fondamental de perspective en ce qui concerne la relation entre les États et les marchés en Amérique du Nord et, eu égard à notre histoire, un changement symbolique majeur en ce qui concerne les relations canado-américaines. Chacun des deux pays est appelé à abandonner des politiques, tarifaires et autres, conçues pour son économie intérieure, dans l'intérêt de son partenaire. Les restrictions s'appliqueront aussi bien aux gouvernements des provinces et des États qu'aux gouvernements centraux. On ne peut octroyer une plus grande liberté aux forces du marché qui transcendent les frontières sans imposer des restrictions plus fortes sur certaines politiques économiques intérieures.

Il faut que le principe des avantages comparatifs soit le critère déterminant de notre position en regard de la division internationale du travail. Les

commissaires estiment qu'il faudra plus que jamais se fier aux lois du marché international pour déterminer l'évolution future de l'économie. Notre pays est à un point tournant de son histoire. La *Politique nationale de 1879* a fait son temps. La Commission est convaincue de la supériorité générale des forces concurrentielles du marché sur d'éventuelles tentatives des gouvernements du Canada de choisir des « gagnants » et d'identifier les « perdants ». Le protectionnisme produit les effets contraires à ceux qu'il vise et conduit à son propre échec. Dans un monde où les blocs commerciaux régionaux augmentent en nombre, le Canada est l'un des rares pays industriels sans accès garanti à un marché de plus de 100 millions d'habitants.

La Commission demande aux gouvernements et au peuple du Canada de discuter ouvertement et résolument de l'utilité d'une remise en question fondamentale de nos relations commerciales avec les États-Unis. Il ne faut ni confondre ni occulter la situation en présentant le changement comme étant strictement progressif. La campagne référendaire au cours de laquelle les Québécois ont débattu publiquement leur avenir a été une expérience traumatisante, car elle a fait transparaître la possibilité d'un éclatement possible de notre pays. Ce débat n'en constitue pas moins un exemple frappant de la façon dont un peuple libre et démocratique doit affronter son avenir. Un peuple mûr, soucieux de son honneur et de l'intégrité du processus démocratique, a la capacité et l'obligation de procéder à des choix importants dans le contexte d'une discussion publique. Si nous portons atteinte aux principes démocratiques avant de nous rendre à la table des négociations, nous confirmerons les craintes de ceux qui affirment qu'un accord de libre-échange réduira notre autonomie et menacera notre intégrité politique.

Conclusions

Le bilan des rapports qui se sont établis au Canada au cours des cinquante dernières années entre, d'une part, l'État et le marché, et, d'autre part, l'État et la société, indique que le phénomène de l'expansion de l'activité gouvernementale chez nous s'apparente à celui de l'ensemble des pays de l'OCDE. Il ne faut pas attribuer cette expansion qu'à des causes intérieures, car nous n'aurions alors qu'une perception très limitée de la réalité.

Évidemment, les pays de l'OCDE partagent des éléments communs qui expliquent cette expansion de l'État, éléments qui proviennent de conditions socio-économiques semblables et des exigences politiques que celles-ci suscitent. Ces gouvernements disposaient d'un appareil bureaucratique bien rodé qui avait été créé dans la foulée politique de la Grande crise des années 1930, laquelle avait la légitimité d'un capitalisme généralement autorégulateur. L'équilibre a fini par basculer en faveur de l'État, au détriment des marchés, ce qui a entraîné un déplacement généralisé des pouvoirs vers les gouvernements. La remarquable relance économique de l'après-guerre a encore accentué cette tendance jusqu'au début des années 1970. La prospérité et une bureaucratie sophistiquée ont multiplié les moyens dont disposaient les gouvernements pour prélever les ressources nécessaires à la poursuite des

objectifs de l'État. Gouvernants et gouvernés pouvaient éviter les choix difficiles, parce que tout semblait relativement possible.

À mesure que les décisions prises par l'État modifiaient le comportement des marchés, citoyens et agents du secteur privé se sont inévitablement tournés vers l'arène politique pour réaliser les objectifs qui étaient, jusque-là, l'apanage d'une économie et d'une société indépendantes de l'État. Autrefois, en périodes d'insécurité économique, on cherchait aide et secours auprès de parents, de l'Église ou des œuvres de charité. Aujourd'hui, on s'adresse à l'État. Pour certaines entreprises, l'accès aux gouvernements devenait synonyme de rentabilité. C'est alors qu'apparurent au sein de ces entreprises des spécialistes chargés des relations avec l'appareil étatique, ainsi que des conseillers privés rompus aux mécanismes du système. Le comportement humain n'avait pas changé, mais il évoluait désormais au sein d'une nouvelle répartition des incitations et contre-incitations des secteurs public et privé. Les modifications politiques des règles du jeu incitèrent les particuliers et les entreprises à réaménager leurs affaires afin de tirer le meilleur parti possible de leurs relations avec les gouvernements.

Le rôle accentué dévolu à l'État dans les domaines économique et social donna un nouvel élan au processus politique. Dans les démocraties de masse, comme le Canada, il y a eu un accroissement phénoménal de la proportion de citoyens s'intéressant à la politique, de même qu'une ouverture et un assouplissement du système politique lui-même. Le suffrage universel est de règle aujourd'hui; il est complété par une multiplicité de groupes d'intérêts dont chacun exige quelque chose du pouvoir. Ces pressions sont renforcées par les médias, et surtout par la télévision, qui réduisent la distance entre gouvernants et gouvernés et contribuent à façonner les exigences des différents groupes. Le contraste entre la relative obscurité où se trouvaient les autochtones avant 1960, alors que les Indiens inscrits n'avaient pas droit de vote, et la publicité faite aujourd'hui à leurs revendications, en est un exemple. Nous ne pouvons faire marche arrière, et comme le révèle la question des autochtones, il serait même immoral d'y songer.

Un autre facteur était aussi à l'œuvre. Les attentes des élites officielles, tout comme celles des citoyens ordinaires, ne se sont pas développées en vase clos, dans l'indifférence à l'égard des perspectives nationales et des politiques des autres gouvernements et pays. Les médias d'information, les voyages à travers le monde et les organismes internationaux comme l'OCDE, incitent à faire de constantes comparaisons avec les politiques des autres États. Il y a eu un effet de « contagion » qui a entraîné chaque processus politique dans une même direction, quoique à des rythmes différents et avec des accents variés. À l'instar des sentiments anti-impériaux qui, dans le monde de l'après-guerre, ont débordé les frontières tracées par les colonisateurs et renversé dans leur foulée les empires érigés en Afrique et en Asie, de nouvelles conceptions du rôle de l'État se sont répandues dans les pays développés, détrônant du même coup l'idée du rôle limité des gouvernements.

Bien que le processus politique, qui a donné à l'État la place qu'il occupe dans la société et l'économie canadiennes d'aujourd'hui, ait reposé sur l'hypothèse générale que les gouvernements avaient un rôle approprié à jouer, les politiques particulières mises en place durant cette phase expérimentale

d'un demi-siècle étaient ponctuelles et sans liens organiques entre elles. L'État-providence, notre régime fiscal et notre politique industrielle sont des exemples classiques, parmi beaucoup d'autres, d'évolutionnisme ponctuel, c'est-à-dire d'accumulation pendant des décennies de politiques qui ont fini par donner des résultats que nul ne voulait ni ne souhaitait et qui sont souvent sans cohérence. L'État n'est pas un acteur solitaire qui se laisse guider par une intelligence souveraine, prévoyante et consciente des effets à long terme de l'évolutionnisme ponctuel. Le rôle qui lui est dévolu de nos jours au Canada est le résultat cumulatif involontaire de milliers de décisions et de politiques particulières qui se sont échelonnées sur un demi-siècle.

En ce milieu des années 1980, ce que l'on tenait hier pour acquis nous semble aujourd'hui plus incertain. Il faut donc nous demander si nous pouvons continuer sur la voie où l'évolutionnisme ponctuel nous a placé. Le sujet autrefois tabou des nouvelles réalités issues de la concurrence que pays et peuples doivent affronter en cette fin de XX^{e} siècle constitue la charnière de notre Rapport. Le temps est venu de réévaluer la situation, de chercher de nouvelles orientations et de procéder à cette analyse en évitant l'acceptation automatique des postulats traditionnels.

Une telle réévaluation n'est pas facile, car il faut comprendre les raisons qui nous ont conduits à notre situation actuelle et admettre, avec réalisme, que notre marge de manœuvre est limitée. Ici comme ailleurs les liens unissant l'État et la société ont acquis une puissance d'élan qui se compare à celle d'un gros pétrolier lourdement chargé, naviguant à toute vapeur; il lui faut du temps pour changer de cap. Il ne faut pas oublier non plus que deux millions de Canadiens, y compris le personnel des établissements d'enseignement et des hôpitaux, travaillent pour les 11 gouvernements canadiens et les gouvernements locaux. Eux-mêmes et leurs familles ne sont pas indifférents aux programmes sur lesquels ils bâtissent leurs carrières. Les rapports État/société et État/économie plongent leurs racines dans d'innombrables foyers d'intérêts particuliers et dans les attentes bien établies de ceux qui dispensent ces politiques et de ceux qui en bénéficient. En dépit de tout son pouvoir théorique, l'État est profondément imbriqué à la société et à l'économie en raison des innombrables politiques qui l'y rattachent. Les gouvernements tentaculaires ont de multiples clientèles habituées aux avantages et à la protection de l'État. L'économie et la société se rattachent à l'État par une multitude de liens considérés de nos jours comme normaux. S'ils sont avantageux, ces liens se transforment en prestations et en droits sociaux acquis.

Ni décisions autocratiques ni analyses éclairées ne suffiront à nous réorienter. Les analyses se heurteront à la puissance et à la volonté des groupes d'intérêts qui tenteront de brouiller les cartes et de confondre leurs privilèges avec l'intérêt général, ce qui, du point de vue de la société, pourrait avoir des effets contraires à ceux que l'on recherche.

Le processus politique n'est pas un débat ayant pour seul objet la recherche désintéressée de la vérité; c'est un processus où les idées doivent affronter la puissance bureaucratique et politique, l'intérêt personnel, l'esprit de clocher, la propagande et les slogans. Nous ne désespérons pas, car telle est la

condition humaine; il est aussi vain de s'épuiser à la dénoncer que de résister au cycle éternel des saisons.

Les commissaires ont évalué tout au long de ce Rapport de près de 2 000 pages, le rôle qui sera dévolu dans l'avenir aux gouvernements du Canada. Nos propositions sont de deux ordres : les plus évidentes ont trait aux modifications que nous recommandons à l'égard de certaines politiques précises; tout aussi importantes sont nos propositions en vue d'améliorer le processus d'où sortiront les politiques futures.

En ce qui concerne la première série de recommandations, les commissaires estiment que les Canadiens doivent, dans certains domaines importants, s'en remettre bien davantage aux lois du marché. Nos propositions de nous ouvrir davantage à l'économie internationale et, plus particulièrement, de conclure un accord de libre-échange avec les États-Unis, traduisent notre préférence pour les lois du marché, par opposition à l'intervention de l'État, comme moyen de stimuler l'économie et la croissance. Sur le plan intérieur, nous avons signalé un certain nombre de politiques qui, tout en faussant les marchés et en étouffant la croissance, entraînent une redistribution du revenu au profit de quelques enclaves économiques protégées et privilégiées. De plus, elles affaiblissent aussi le fonctionnement de l'économie et nuisent à sa souplesse. Nous recommandons, qu'à la différence de ces politiques généralement désavantageuses pour les Canadiens, les interventions de l'État aient pour objet de faciliter l'adaptation aux mécanismes du marché qui favorisent la croissance. Il nous faut revaloriser les composantes essentielles de la production que sont le travail, le capital, la recherche et le développement et la gestion. Il nous faut adopter des mesures incitatives plus positives pour obtenir une allocation plus efficace des ressources, grâce à des politiques industrielles centrées sur la productivité et la concurrence, et ce aussi bien dans les secteurs de la fabrication et des ressources que dans celui des services. Des rigidités de nos marchés du travail, une protection généralisée des secteurs périclitants de notre économie qui va bien au-delà des mesures transitoires appropriées, de même que des systèmes de commercialisation qui haussent les prix et les coûts, tels sont les résultats d'un trop grand nombre de nos politiques.

Dans l'ensemble, et en vue d'une plus grande efficacité, nous cherchons à modifier le réseau des liens qui unissent l'État à l'économie et à la société canadiennes. À cette fin, les gouvernements doivent lever les obstacles que leurs propres politiques ont posés sur la voie d'un comportement économique et social plus souple pouvant contribuer à assurer les plus hauts niveaux de vie compatibles avec la liberté individuelle et une juste répartition du bien-être.

Outre les modifications recommandées à l'égard de politiques déterminées, nous avons conclu que le régime politique lui-même réclame l'attention de ceux qui prennent les décisions politiques. Les Canadiens devront relever des défis considérables au cours des prochaines décennies. Bien que les lois du marché puissent être quelque peu revalorisées à l'avenir, ce sont les gouvernements qui, en premier lieu, donneront le ton à nos réactions.

L'évolutionnisme ponctuel, conçu comme processus politique, était tolérable, voire inévitable, en période de croissance économique. Il est moins

indiqué pour un avenir qui obligera les Canadiens à choisir de nouveaux compromis entre la justice et l'efficacité et à les mettre en œuvre. Les gouvernements de demain continueront sans doute d'avoir besoin d'appui et de légitimité, peut-être même plus qu'aujourd'hui. Bien qu'ils aient plusieurs sources, cet appui et cette légitimité seront renforcés à long terme par la visibilité des compromis, par l'ouverture et la franchise du débat public, et par la participation apparente, réelle et démocratique des citoyens à un dialogue avec leurs représentants élus dans le cadre des institutions parlementaires.

Notre programme de réforme propose tout particulièrement de rendre sa vigueur au régime parlementaire et de procéder à d'importants réaménagements de notre régime fédéral. Plus généralement, nous voudrions rappeler aux Canadiens qu'une « constitution vivante » exige une vigilance constante pour réagir aux pressions qui se font jour, tout en restant fidèle aux valeurs fondamentales qu'elle proclame. Une telle réaction n'est pas automatique; elle est toujours, en partie du moins, le produit d'efforts délibérés de la part des dirigeants et des analystes qui essaient de concilier les institutions traditionnelles et l'évolution de notre environnement.

Nous avons dû, comme beaucoup d'autres commissions l'ont fait avant nous, élaborer une méthode pour aborder le fédéralisme. Depuis 1867, fédéralisme et parlementarisme ont été les deux éléments fondamentaux de notre régime constitutionnel. Il en est question plusieurs fois dans ce Rapport, comme aussi de la *Charte canadienne des droits et libertés* que notre pays a récemment ajouté à son patrimoine constitutionnel.

Selon le contexte et dans divers chapitres du Rapport, le fédéralisme est décrit, et implicitement défini, de plusieurs façons. Rien de surprenant, dès lors que notre fédéralisme soit complexe; selon les questions posées on en fait ressortir différentes facettes. De plus, le fédéralisme est un régime de concurrence politique, et les gouvernements en lice essaient de le définir à la lumière de leurs propres objectifs. Bref, le fédéralisme est une notion controversée et les débats politiques futurs sur le fédéralisme garantiront que toute définition qu'une commission royale pourrait en donner ne mettra pas un terme à la controverse.

Ces différentes définitions ne sont pas dépourvues de signification, ne serait-ce que parce qu'aucune définition particulière ne peut éliminer ses concurrentes. Les définitions contribuent à cerner le champ de l'action politique et elles ne sont donc pas dépourvues de conséquences. La Commission, dans le cadre très large de son mandat, a longuement approfondi les aspects théoriques et pratiques du fédéralisme, à la lumière de notre histoire et des exigences probables de l'avenir. C'est pourquoi, elle tient à exposer le plus clairement possible son point de vue sur le fédéralisme.

L'expression « fédéralisme exécutif », qui fait maintenant partie de notre vocabulaire, met en relief l'interdépendance entre les deux ordres de gouvernement ainsi que les rouages intergouvernementaux qui en sont issus. Nous admettons l'existence de cette interdépendance et, surtout dans le contexte de l'union économique, nous sommes conscients qu'il faille des règles et des institutions propres pour en maximiser les avantages. Nous ne croyons pas, cependant, que l'interdépendance constitue l'essence même du fédéralisme; nous la concevons plutôt comme un sous-produit de la

coexistence de gouvernements activistes, responsables auprès de leurs commettants, et dont les actions politiques se recoupent inévitablement dans certains domaines, quoiqu'elles se fondent sur une compétence constitutionnelle propre à chacun.

L'expression « fédéralisme coopératif » a été popularisée durant les années 1960. C'était une façon de définir le fédéralisme exécutif en partant d'un nouveau critère, celui de la coopération. L'expression tirait sa force d'une évolution importante, plus précisement de la mise en place de l'État-providence. Les fonds fédéraux et les compétences provinciales se sont alors conjugués en plusieurs domaines pour protéger les Canadiens contre les divers dangers inhérents à nos sociétés industrielles modernes, et contre le risque universel des maladies et des vicissitudes de l'âge. Le fédéralisme coopératif était aussi une étiquette commode qu'on pouvait accoler aux accords fiscaux qui avaient évolué au gré de diverses étapes depuis la Seconde Guerre mondiale. Ces accords ont sensiblement simplifié l'exercice du pouvoir d'imposer et de dépenser des deux ordres de gouvernement tout en assurant, grâce aux paiements de péréquation, un supplément de recettes aux provinces moins nanties.

Comme la plupart des Canadiens, les commissaires reconnaissent la valeur de ces arrangements entre gouvernements, comme celle d'ailleurs d'autres accords du même ordre, car ils constituent la substance même du fédéralisme coopératif. En revanche, nous rejetons la conception un peu naïve selon laquelle l'absence de coopération dans des domaines particuliers est le signe d'un échec qui condamne le fédéralisme coopératif. Le simple fait que l'on semble s'opposer à la coopération ou que l'on mette en doute son utilité risque de donner lieu à un malentendu. Les commissaires ne s'opposent pas à la coopération, mais bien à l'argument voulant qu'elle soit la valeur suprême par excellence.

La coopération entre les deux ordres de gouvernement ne peut constituer l'essence du fédéralisme ni servir de critère déterminant pour en évaluer le résultat. Poussée à l'extrême, l'insistance sur la coopération détruit le fédéralisme. Les gouvernements ne sauraient en même temps répondre aux préoccupations de leur électorat et être jugés uniquement sur leur coopération et l'harmonisation de leurs politiques dans tous les domaines où celles-ci affectent d'autres gouvernements. C'est envers leurs commettants que les 11 gouvernements du Canada ainsi que ceux des Territoires du Nord-Ouest et du Yukon ont d'abord une responsabilité. À notre avis, la meilleure façon d'envisager le fédéralisme, est de le considérer en tant que système de gouvernements responsables et distincts, fondé sur une répartition des pouvoirs qui ait encore un sens. Ces gouvernements sont responsables envers leurs parlements et leurs électeurs respectifs. Nier cela équivaudrait à affirmer que la démocratie et le fédéralisme sont incompatibles.

Cette façon de voir implique qu'il y aura concurrence entre les gouvernements, que chaque gouvernement dispose d'une capacité d'agir en toute autonomie, et que l'exercice de cette autonomie est non seulement appropriée, mais la conséquence nécessaire du fédéralisme. S'opposer à cette concurrence équivaudrait à préconiser implicitement un État unitaire, ce qui n'est ni possible ni souhaitable pour le Canada.

En fin de compte, le degré de coopération intergouvernementale est une affaire qu'il convient de confier au bon jugement des électorats, dont la tâche consiste à récompenser ou à punir leurs dirigeants pour leurs actions. De la sorte, le rapport entre concurrence et coopération qui convient le mieux au fédéralisme canadien sera déterminé par le degré de démocratie qui règne au sein des systèmes politiques fédéral et provinciaux. C'est pour cette raison, entre autres, que la Commission propose comme principale réforme de notre régime constitutionnel un renforcement du gouvernement démocratique responsable. Nous croyons – bien que la décision finale revienne aux électeurs –, que la concurrence, en tant que sous-produit de l'autonomie des gouvernements, est un aspect souhaitable du fédéralisme qui continuera de stimuler la vie politique au cours des prochaines décennies. Nous allons même jusqu'à affirmer que la coopération entre les gouvernements est le fruit d'une concurrence assujettie à la vigilance de corps électoraux distincts. Les gouvernements qui offrent à leurs électorats trop, ou pas assez, de concurrence finiront par se retrouver dans l'opposition. Nous sommes d'avis que si la coopération devient un impératif qu'il faut satisfaire à tout prix, plutôt qu'un résultat émanant de situations particulières, elle aboutira à la paralysie du régime fédéral, et, partant, à celle des démocraties fédérale et provinciales que ce régime est appelé à soutenir.

En ce qui concerne les relations entre l'individu et l'État, nous partons du principe que les gouvernements omniprésents exigent plus de démocratie que moins. Cette exigence reflète en partie la crainte classique de pouvoirs qui ne sont assujettis à aucun contrôle, ce qui explique l'adoption récente de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Plus généralement, toutefois, cette crainte reflète la position fondamentale des Canadiens quant à la forme et à la pratique appropriées de la démocratie parlementaire en cette fin de XXᵉ siècle.

Pour nous, la démocratie ne se réduit pas à une succession d'élections peu fréquentes entre lesquelles les citoyens sombrent dans l'apathie. Gouverner est une activité quotidienne; les élections, elles, n'ont lieu que tous les trois ou quatre ans. C'est pourquoi, la vitalité de notre démocratie dépend de la nature de la relation qui s'établit entre cabinets et parlements ou législatures, d'une part, et, d'autre part, entre citoyens et parlements ou législatures. Le déclin des assemblées législatives est devenu un leitmotiv depuis bien des décennies. L'attention constante qu'observateurs et hommes politiques accordent au parlementarisme tient au fait que les institutions parlementaires occupent une place centrale dans notre conception du gouvernement. L'expansion de l'appareil gouvernemental tend à donner plus de poids à l'exécutif au détriment des parlements. Les cabinets puissants que président des Premiers ministres dont les faits et gestes font les manchettes, ont besoin, comme contrepoids à leur autorité, de corps législatifs aptes à scruter, surveiller, débattre et discuter l'action du gouvernement. Les parlements sont les principaux garants de l'exercice public du pouvoir.

Les parlements ont été affaiblis par la tendance vers la suprématie de l'exécutif, caractéristique de tout gouvernement puissant, par l'accentuation de cette tendance par le fédéralisme exécutif, lequel repose sur des marchandages soumis à l'approbation des assemblées législatives et, facteur plus

important sans doute, par la fragmentation générale du processus politique. Ce dernier phénomène se vérifie par la tendance des groupes d'intérêt à contourner partis politiques et parlements, et à traiter directement avec les ministres et les fonctionnaires. Cette tendance est la conséquence inévitable des avantages mutuels que le deux parties retirent de l'échange d'information, et elle favorise en même temps l'entente des intervenants publics et privés dans une foule de domaines où ils ont besoin les uns des autres.

D'un autre côté, les besoins de l'État démocratique moderne sont compromis par une fragmentation des politiques visant à satisfaire les groupes d'intérêt. L'étendue de l'activité gouvernementale offre à ces groupes de multiples occasions d'exploiter leur accès privilégié auprès des autorités aux dépens du grand public. Ces possibilités sont d'autant plus rentables que les rencontres ont un caractère privé et que peu d'attention est accordée aux compromis qui sont négociés.

La nécessité de rendre les compromis plus visibles n'a pas pour seul objet d'en améliorer les conditions, mais surtout d'inviter les gouvernements modernes à imposer une certaine retenue aux citoyens dans l'arène politique. Les groupes d'intérêt qui abondent dans la société démocratique canadienne aujourd'hui, devraient être canalisés vers les parlements de façon à mettre en évidence les limites auxquelles sont assujettis les choix politiques dans le monde réel.

Les gouvernements contemporains ne peuvent atteindre la plupart des objectifs qu'ils se sont fixés sans l'appui du public. Il leur faut un civisme plus poussé que celui de leurs prédécesseurs moins actifs. Il leur faut aussi l'aptitude à susciter le consentement. Ils ont la tâche constante de préparer les citoyens à affronter les réalités inévitables. À mesure que les affaires internationales influent davantage sur la politique intérieure, cette tâche acquerra plus d'importance si l'État doit rendre les citoyens plus conscients de la place qu'occupe leur pays dans l'économie mondiale et de ses responsabilités dans le concert des nations. Nous croyons que l'économie politique internationale de l'avenir sera concurrentielle et rude et que c'est par des politiques qui brident les illusions et les intérêts personnels étroits que l'on pourra plus facilement soutenir cette concurrence.

Le besoin de s'instruire est mutuel. Les gouvernements n'ont pas le monopole de la perspicacité. Ils ont besoin des idées et des renseignements répandus d'un bout à l'autre de la société qui affectent leurs politiques. Ils sont enclins à l'arrogance et au secret. Des assemblées législatives dotées de comités faisant appel au savoir et aux compétences de citoyens pourraient apprendre beaucoup de choses aux gouvernements, même un peu d'humilité.

Pour ces raisons les commissaires en sont arrivés à la conclusion qu'il faut raffermir la démocratie parlementaire, et que les législatures doivent faire une plus grande place au débat public et à l'éducation de l'opinion. Si nous proposons que le Sénat soit élu, c'est bien pour affermir la position des petites provinces au sein du Parlement national et pour donner une plus grande visibilité aux compromis entre le principe de la majorité et les intérêts des communautés provinciales, compromis qui sont le fait d'un fédéralisme parlementaire.

Nous recommandons qu'un petit nombre de nouveaux comités parlementaires s'attaquent aux questions de politiques générales comme la politique économique, la réglementation, les sociétés d'État et les relations fédérales-provinciales, et que les groupes d'intérêt, les organismes de recherche et autres entités comparaissent devant eux. Nous espérons et nous prévoyons que ces tribunes permettront aux groupes représentant des intérêts spéciaux de se rendre compte des compromis qu'il faut faire pour gouverner dans l'intérêt de toute la société.

L'expansion de la démocratie qu'exige l'avènement de l'État tentaculaire ne consiste pas en une participation fragmentaire; elle concerne tous les Canadiens en tant que citoyens de ce pays et cherche à les engager tous dans une œuvre commune. La récente Charte est venue consolider les droits civiques et rappeler aux gouvernants que leur pouvoir est limité. Les citoyens, autant que l'État, ont des obligations à remplir. Un régime politique équilibré est celui où les dirigeants s'imposent des limites pour mieux respecter les droits des gouvernés, et où ceux-ci conçoivent ces droits dans le cadre général de leurs devoirs envers la société.

L'ordre politique libéral du capitalisme démocratique ne s'est pas développé en fonction du champ très large de l'activité gouvernementale d'aujourd'hui. Il s'est étonnamment adapté pourtant à cette activité sans cesse croissante. Cependant, le temps où les gouvernements pouvaient croître et se réserver une part plus importante d'un gâteau de plus en plus grand est révolu. Notre tâche consistera désormais à trouver les moyens de maîtriser le marché politique, de même que les attentes et les comportements qui ont accompagné son expansion au cours des cinquante dernières années. Nous aurons donc comme tâche connexe de réviser constamment nos réactions politiques en fonction de nouvelles conjonctures.

Ces deux tâches présupposent une éducation politique et les législatures en seraient les meilleurs instruments de diffusion. Les commissaires prennent pour acquis que les cabinets et les premiers ministres seront au cœur de ce processus. Leur contribution devra cependant être complétée par les tensions créatrices des procédures et méthodes parlementaires, par des études minutieuses des comités d'enquête et par des comités chargés des politiques générales qui pourront faire appel à la participation de représentants élus et de citoyens. Telle est la voie que nous trace la théorie politique du parlementarisme.

Nos recommandations politiques au regard de certains domaines, ainsi que nos recommandations concernant les réformes de notre système de gouvernement, s'appliquent à la situation canadienne; nous ne prétendons pas qu'elles conviennent à tous les pays. L'économie politique internationale a ceci de particulier qu'elle se prête beaucoup plus à la comparaison. De nouveaux intervenants sont entrés dans l'arène mondiale de la concurrence économique, lesquels utilisent des structures et des pratiques gouvernementales provenant d'histoires particulières. Les relations entre l'État et le marché, entre le patronat et les ouvriers et entre le risque pris par l'entreprise privée et la protection qu'offre la société à cet égard, font l'objet de traditions différentes des nôtres. Leur existence et leur performance économique enviable, surtout

celles des pays nouvellement industrialisés (PNI), modifient les données de la concurrence politique et économique internationale et poussent les vieux pays à s'interroger sur leurs pratiques traditionnelles.

Les Canadiens doivent éviter deux écueils, celui qui consiste à s'enticher de tout ce qui est différent, et celui qui consiste à ne rien vouloir apprendre. La Commission a essayé de s'en tenir à un juste milieu.

Les pays ont des aptitudes différentes à poursuivre des politiques économiques particulières. Ces différences proviennent en partie des arrangements constitutionnels et de la forme même de l'État, mais elles sont attribuables aussi aux différents aspects que prennent l'interdépendance économique internationale et l'organisation du monde des affaires et du travail. Les Canadiens sont dans l'impossibilité d'opter pour le tripartisme qui fait que l'État, les entreprises et les travailleurs coopèrent dans une foule de domaines touchant la politique économique, y compris la détermination des salaires. Cette impossibilité provient de la dispersion du pouvoir au sein de l'État fédéral, de l'absence d'organisations patronales et ouvrières centralisées, et enfin du grand nombre de travailleurs non syndiqués. Notre marché intérieur limité nous interdit de nous complaire dans les mesures protectionnistes que nous pourrions peut-être envisager si nous étions cinq fois plus nombreux. Si le fédéralisme ne détruit pas tout à fait notre enthousiasme à l'égard d'une stratégie industrielle hautement interventionniste, il l'atténue certainement. Notre dépendance commerciale à l'égard du marché américain qui s'est accrue au cours des dernières décennies, malgré toutes nos tentatives de diversification, nous a convaincus que nous devrons surtout nous employer à obtenir un accès assuré au marché américain, un marché à l'égard duquel les forces économiques continentales nous ont rendu de plus en plus tributaires. Toute tentative que ferait le Canada pour freiner sensiblement son intégration économique avec les États-Unis exposerait son économie à de graves remous, nuirait à sa croissance et entraînerait dans son sillage l'instabilité politique. À long terme, une concurrence fructueuse dans le contexte nord-américain ferait que nous pourrions mieux nous défendre à l'étranger et diversifier nos marchés.

De façon plus générale, notre compréhension de la nature de la société politique canadienne et de la théorie politique sur laquelle reposent nos institutions, nous incite à œuvrer dans le sens de notre tradition politique. Nous faisons depuis plus d'un siècle l'expérience du parlementarisme et du fédéralisme, et nous disposons d'une documentation très riche qui analyse toutes leurs subtilités. Un peu partout dans les assemblées législatives, les cabinets, les tribunaux, les universités et ailleurs, l'on trouve de nombreux protecteurs de notre constitution, tous imprégnés de savoir et prêts à se précipiter pour la défendre. Ainsi donc, sur le plan constitutionnel, c'est dans le fédéralisme et le parlementarisme que nous détenons un avantage comparatif. Nous nous employons actuellement à faire l'apprentissage d'une importante addition à notre régime constitutionnel : la *Charte des droits et libertés*. Dans ses grandes lignes, notre cadre institutionnel est donc « fixé ». C'est dire que nous n'avons pas le loisir de décider s'il vaut mieux ou non considérer l'avenir en tant qu'État unitaire ou sous un régime de congrès.

Nous devons essayer d'améliorer ce qui est nôtre, plutôt que de formuler des choix étrangers à nos traditions.

Autrement dit, les propositions des commissaires s'appliquent au Canada, avec toutes les contraintes et les possibilités que comporte son régime de gouvernement, la nature de son économie interne, les traits que revêtent son interdépendance économique internationale, l'organisation actuelle du monde des affaires et du travail, sa position géographique jouxtant le vaste marché des États-Unis et son économie avancée, et bien d'autres choses. Les choix du Canada sont aussi conditionnés par les contraintes et les possibilités de l'économie internationale, ainsi que par les intérêts et le potentiel d'autres pays qui apportent leurs propres préoccupations à la table commune où les pays se donnent rendez-vous.

La position que nous venons de décrire est à la fois évidente et trop souvent ignorée. La Commission a écarté diverses options totalement hors de notre portée, se voulant en cela fidèle à l'adage : « On ne peut pas se rendre là-bas à partir d'ici ».

Les choix politiques que nous avons faits sont réalisables. Nous croyons qu'ils conduiront à un avenir meilleur pour nous-mêmes et pour les générations suivantes. Nous admettons que, prises dans leur ensemble, nos propositions feront dire à certains Canadiens que nous sommes des idéalistes naïfs. Soit! Mais nous n'en sommes point. Nous rejetons pour notre part le réalisme naïf de ceux qui ne croient pas que les Canadiens soient capables de relever les défis de l'avenir. Quant à nous, nous faisons confiance à nos concitoyens.

CHAPITRE 2

Perspective d'ensemble

Introduction *83*
Notes 85
Le milieu humain : l'explosion démographique *87*
Notes 92
Les menaces à l'environnement naturel de la terre *94*
L'alimentation et l'agriculture 94
L'énergie 100
Les matières premières industrielles *104*
Les métaux 104
Les ressources forestières 110
L'environnement *112*
L'eau 114
Les pluies acides 115
La dégradation des sols 117
Les déchets nucléaires 118
La destruction des forêts tropicales 119
L'« effet de serre » 120
L'extinction d'espèces 122
Conclusions 123
Notes 124
Les perspectives physiques et humaines mondiales : les implications générales pour le Canada *126*
Le milieu de la connaissance : le défi du changement *128*
La technologie peut-elle résoudre les problèmes du monde 128
La science et la technologie dans un contexte mondial 129
L'importance du changement technologique 131
Notes 140

Le contexte économique :
glissements structurels et tendances à long terme *142*
L'interdépendance à la croisée des chemins *142*
La performance économique pendant la période d'après-guerre *146*
Les glissements structurels de l'activité économique *156*
La productivité, mode de vie et concurrence *166*
Les nouvelles réalités commerciales *170*
La sécurité d'emploi dans un monde en évolution rapide *179*
Les perspectives de l'économie mondiale *183*
Notes *189*
Le contexte politique global *190*
Les États-Unis *190*
Problèmes structurels *191*
Inégalité croissante *192*
Déclin relatif de la prospérité *192*
Interdépendance mondiale croissante *193*
Fondements politiques *194*
L'avenir *195*
L'Europe occidentale et la Communauté économique européenne *196*
Le Japon *200*
L'Union soviétique et la Chine *202*
Les pays les moins développés *205*
Conclusions *208*
Notes *210*
Options globales *211*
L'avenir : une prolongation du passé et du présent *214*
L'avenir : une rupture *215*
L'avenir du Canada dans ces diverses perspectives *217*
Notes *219*
Conséquences pour la politique étrangère canadienne *220*
Notes *228*

CHAPITRE 2

Perspective d'ensemble

Introduction

Les commissaires ont été étonnés par l'attitude nouvelle et dynamique manifestée par les Canadiens au cours des nombreuses audiences qui ont eu lieu. Alors que le Canada émergeait à peine de la pire récession depuis les années trente, les Canadiens affichaient un esprit positif. Toutefois, ils nous paraissaient moins attentifs au reste du monde et à leur propre avenir, et davantage préoccupés par leur situation actuelle que les circonstances ne le justifient.

Parmi les pays industrialisés, le Canada est un des plus vulnérables aux forces diverses qui se déploient à l'échelle du globe. Bien que les exportations représentent 30 pour cent de sa production nationale, le Canada a une position concurrentielle plus précaire, parce qu'il ne dispose pas d'un accès garanti à un marché de 100 millions de consommateurs ou plus. Cependant, grâce à ses liens multiples dans les échanges commerciaux, l'aide internationale et la diplomatie, notre pays s'est profondément engagé sur la voie de ce que Marshall McLuhan a si justement nommé le « village global ».

S'il est vrai que le mandat de la Commission ne stipule pas un examen minutieux de la nature des événements à l'étranger, il n'en demeure pas moins que l'on ne peut se permettre d'étudier les perspectives du Canada tout en ignorant le contexte mondial. Depuis 1945, les nations sont de plus en plus interdépendantes, de sorte que les événements à l'étranger ont souvent de profondes répercussions sur notre conduite dans les affaires. Aussi avons-nous cru utile de chercher à repérer les forces sous-jacentes à l'œuvre dans le monde et à examiner les conséquences des événements à l'étranger et leur importance pour notre pays.

Les années 1970 furent marquées au coin d'un certain pessimisme issu des visions des « créateurs de modèles globaux » selon qui une insuffisance marquée de l'offre devrait inévitablement limiter la croissance. Cependant,

faisant appel à des techniques plus classiques, les experts sectoriels rétorquèrent par des prévisions de croissance soutenue relativement optimistes, et affirmèrent que les changements conduiraient à une diversification de l'offre et à une diminution de la demande pour les marchandises rares.

Avec le temps, le débat a pris de l'ampleur et s'est enrichi d'autres sources, telles que le Projet Interfuturs de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), le Rapport *Japan in the Year 2000*, préparé à la demande du gouvernement japonais, ainsi que le Rapport Tinbergen, pour le Club de Rome, intitulé *Nord/Sud : du défi au dialogue?*[1] De plus, on a vu se développer tout un éventail d'écoles de pensée sur ces sujets, allant des théoriciens des « fluctuations lentes » à ceux qui considèrent que les « politiques des ayants droit » freinent l'adaptabilité normale de la société capitaliste[2].

Les Canadiens devront se familiariser avec le contexte global et avec les choix qui se présenteront. C'est pourquoi nous, les commissaires, avons conclu que notre rapport devait comporter une revue et une analyse des principales tendances dans le monde, afin que les Canadiens puissent eux-mêmes, dans ce contexte international, cerner les possibilités et les problèmes les plus importants.

Nous avons fait abstraction de certains thèmes fondamentaux, tels que la course aux armements et la perspective d'un holocauste nucléaire. Sur des éventualités aussi sombres, nous ne ferons que deux remarques. La première est que la théorie politique de la dissuasion, bien qu'elle ait servi de base à la sécurité mondiale depuis au moins quarante ans, est aujourd'hui sérieusement remise en question, et l'évolution vers une nouvelle politique stratégique, si elle devait aboutir, sera déterminante pour la sécurité collective et la survie de l'humanité. Comme d'autres commissions dans le passé, nous devons présumer que notre civilisation a un avenir. La deuxième est que les industries de la défense ont acquis une valeur économique telle que tout autre secteur d'activité semble minuscule, par comparaison. Selon la Commission Palme[3], les dépenses militaires globales en 1982 dépassaient les 650 milliards de dollars américains. Ceci implique des dépenses de plus d'un million de dollars à la minute[4]. Il faut trouver les moyens d'acheminer cette énorme richesse vers des fins plus humanitaires.

Notre attention s'est plutôt portée vers cinq aspects particuliers de situations globales :

- L'environnement humain : selon tous les indices, la population mondiale doublera pratiquement, passant de 4,4 milliards à 8,3 milliards de personnes, entre 1980 et 2025. Cette démographie galopante aura des retombées nationales et internationales sur la demande de produits alimentaires et autres ressources naturelles, sur les relations économiques et sur la stabilité politique. Au total, la portée de ces conséquences dépasse l'entendement.
- L'environnement naturel : les inégalités flagrantes dans la distribution des ressources causent de sérieux problèmes et risquent d'engendrer des pénuries d'aliments et d'autres produits industriels dans certaines régions. Plus fondamentalement, nous sommes peut-être au seuil d'une dégradation sélective et irréversible de l'environnement.

- L'environnement du savoir : les progrès scientifiques et technologiques transforment complètement notre société et soulèvent pour l'humanité le défi primordial du changement.
- L'environnement économique : le monde est actuellement aux prises avec la difficulté de parvenir à une croissance soutenue et non inflationniste, et à taux d'emploi élevé. À l'avenir, ce sont les défis encore plus déterminants et plus critiques que soulèvent les inégalités entre pays riches et pauvres qui auront la prépondérance.
- L'environnement politique mondial : tout en révélant une tendance des pays et régions les plus importants au repli sur soi, il laisse transparaître la possibilité de développements positifs dans les États non démocratiques et traditionnellement non capitalistes, où les signes d'un nouveau réalisme économique se font de plus en plus nombreux.

Tous ces développements affectent les valeurs traditionnelles des Canadiens, de même que notre environnement politique et nos institutions publiques et privées qui en sont le reflet.

Dans ce contexte, nous avons entrepris de consacrer cette section de notre Rapport à l'examen de deux situations hypothétiques. La première présume que toutes les nations – riches et pauvres, développées, récemment industrialisées ou en voie de développement – feront suffisamment preuve de raison pour atténuer les grands problèmes mondiaux dans le sens de leurs intérêts propres, lesquels n'en demeurent pas moins des intérêts communs. La seconde suppose que l'ordre mondial actuel ne peut s'accommoder des changements nécessaires à la résolution des principaux problèmes. En fait, l'avenir, comme toujours, demeure un mystère. Bien que cela ne doive pas nous empêcher de nous préparer aux événements que les mois ou les années à venir peuvent nous réserver, nous ne devrions pas extrapoler aveuglément des événements passés pour juger du futur.

Dans la dernière section de ce chapitre, nous passons en revue la tradition « internationaliste » canadienne incarnée dans notre politique étrangère, pour juger s'il convient d'en élaborer une autre et de donner une nouvelle vigueur au rôle du Canada sur la scène internationale, en tenant compte des changements dans la nature des grandes questions de l'heure et dans la distribution du pouvoir dans le monde. Les nouveaux défis décrits dans les pages qui suivent exigeront des Canadiens et de leurs gouvernements des efforts plus grands pour comprendre leur environnement global, pour réagir avec sagesse et célérité, selon les circonstances, et pour influer plus directement sur les forces qui façonneront leur avenir.

Notes

1. Voir Projet Interfuturs, *Face au futur : pour une maîtrise du vraisemblable et une gestion de l'imprévisible*, Paris, OCDE, août 1979; et Japon, Long-Term Outlook Committee, Conseil économique, Economic Planning Agency of Japan, *Japan in the Year 2000* dans *The Japan Times*, Tokyo, 1983; et Jan Tinbergen, *Nord/Sud : du défi au dialogue?*, Troisième rapport au Club de Rome, Amsterdam, Sned/Durod, 1978.

2. Voir A.R. Dobell et B.R. Kennedy, « L'avenir du monde et les perspectives du Canada : une recension des écrits sur la modélisation » dans *La croissance économique : ses facteurs déterminants et ses perspectives*, vol. 22 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.

3. La Commission indépendante sur les questions de désarmement et de sécurité a été créée à Vienne en 1980, sous la présidence de M. Olof Palme, à nouveau, Premier ministre de Suède. Ce groupe exceptionnel rassemblait des leaders et des hommes d'État internationaux, reliant l'est à l'ouest et le nord au sud. La Commission a présenté son rapport final en 1982 : *Common Security*, London, Pan Books.

4. Notes pour une allocution par M. Yvan Head, président du Centre de recherches pour le développement international (CRDI) au Collège militaire de Kingston, Ontario, le 10 septembre 1984.

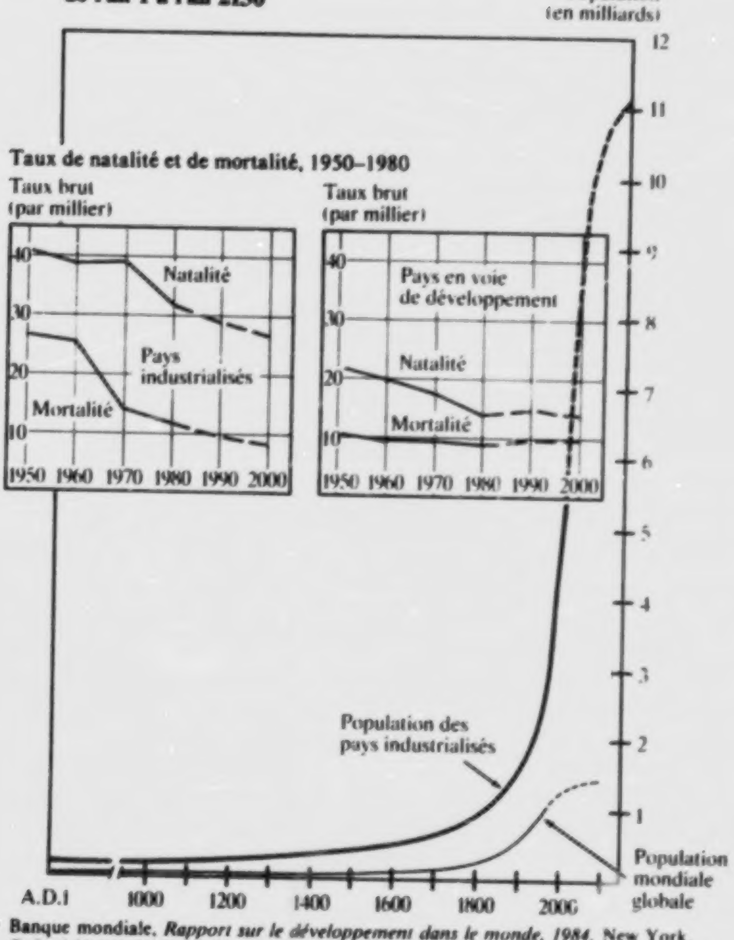
Le milieu humain : l'explosion démographique

Pendant des millions d'années, l'*homo sapiens* a vécu en harmonie avec son milieu naturel, ne puisant dans les ressources de la planète que ce qu'exigeaient la survie et la reproduction de son espèce. La population globale de l'espèce humaine, comme celle de toutes les autres espèces, était dominée par les forces naturelles de natalité et de mortalité, ainsi que par les catastrophes occasionnelles. Par contre, on a assisté pendant la deuxième moitié du XX^e siècle à une croissance démographique remarquable. En l'an 1 de notre ère, la terre comptait 300 millions d'habitants. Il a fallu attendre mille cinq cents ans avant que ce chiffre ne double. Ce n'est qu'au XVIII^e siècle que le nombre des naissances a largement dépassé celui des décès; en effet, entre 1750 et 1900, la population du globe s'est accrue à un rythme soutenu pour atteindre 1,7 milliard de personnes, doublant ainsi en dix fois moins de temps qu'il n'en avait fallu précédemment. Entre 1900 et 1950, le taux de croissance de la population fut de un pour cent; après 1950, il atteignit le niveau remarquable de deux pour cent. En l'espace de trente ans, comme l'indique la figure 2-1, la population de la terre avait presque doublé encore une fois, passant de 2,5 à 4,5 milliards d'habitants.

Jusqu'au milieu du XX^e siècle, le taux de croissance démographique était à peu près le même dans toutes les régions du monde. Toutefois, au cours des années 1970, le nombre de naissances par femme (soit le taux de fécondité) avait diminué dans la plupart des pays développés, à un niveau égal ou inférieur au niveau de remplacement, soit le nombre de naissances par femme requis pour assurer la relève de la génération parentale. L'Europe occidentale connaît actuellement un taux de fécondité inférieur à ce niveau; il en est de même pour l'Europe de l'Est et le Canada. Le taux de fécondité de l'Union soviétique s'est maintenu à 2,3 en 1980; ce taux fort élevé résulte de l'influence des républiques soviétiques asiatiques.

Par contre, les pays en voie de développement ont connu après la Seconde Guerre mondiale une expérience très différente et, d'ailleurs, sans précédent. Leurs taux de fécondité, loin d'accuser une baisse comme c'est le cas dans les pays industrialisés, se maintiennent aux niveaux les plus élevés de toute leur histoire; de plus, on y observe une plus grande espérance de vie en raison de l'amélioration des conditions d'hygiène. Ces deux facteurs ont eu pour effet d'augmenter le taux de croissance démographique dans les pays en voie de développement et de le porter à un taux annuel de 2,4 pour cent au cours des années 1960. Le fléchissement de ce taux, qui est actuellement de 2 pour cent, résulte de la forte influence qu'exerce sur les statistiques la situation qui prévaut actuellement en Chine, où les programmes de limitation des naissances ont déjà réduit à deux le nombre moyen d'enfants par famille. De plus, depuis 1979, les autorités chinoises s'emploient à réaliser un plan ambitieux qui a pour objet de limiter ce nombre à un seul enfant par famille, afin d'éviter que la population globale actuelle de 1,04 milliard ne passe à 1,2 milliard d'ici l'an 2000. Dans d'autres pays en voie de développement, les familles comptent au moins quatre ou cinq enfants. En Afrique et en Amérique centrale, le taux de croissance démographique continue également d'augmenter.

FIGURE 2-1 Population mondiale, de l'an 1 à l'an 2150



Source : Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde, 1984*, New York, Oxford University Press for the World Bank, 1984, p. 3.

Même si le taux de fécondité des femmes en âge d'avoir des enfants atteint le niveau de remplacement, la population d'un pays ne cesse pas pour autant d'augmenter du fait que la jeune génération doit encore atteindre cet âge. La croissance qui résulte de ce phénomène porte le nom d'effet d'inertie. Un quart de la population dans les pays en voie de développement est âgée de cinq à 14 ans. Par conséquent, les taux de croissance démographique demeureront élevés pour plusieurs décennies encore, même dans les pays qui ont réussi à freiner leur taux de fécondité.

Au tableau 2-1 figurent les projections démographiques pour différentes régions du monde prévues par la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (la BIRD ou Banque mondiale) pour les années 1980 à 2050.

TABLEAU 2-1 **Projections démographiques, 1980–2050**

Régions désignées	(population en millions) 1950	1980	2000	2025	2050	Taux de fécondité global pour 1984 (en %)
Afrique	223	478	898	1 631	2 276	6,4
Asie de l'Est et du Sud-Est	587	1 533	1 968	2 415	2 600	2,6
Asie du Sud	695	943	1 434	2 023	2 453	5,0
Amérique latine	165	356	535	731	854	4,0
Total—Pays les moins développés (PMD)	1 670	3 297	4 882	6 939	8 398	4,0
Total—Pays industrialisés	834	1 138	1 263	1 358	1 380	2,0
Total global	2 504	4 435	6 145	8 297	9 778	3,5

Source : 1950 : Prévisions des Nations Unies. Autres années : My T. Vu, *Population Projections 1984 : Short- and Long-Term Estimates by Age and Sex with Related Demographic Statistics*, Washington, D.C., Banque mondiale, 1984.

Nota : Ces données ne sont pas des prédictions, mais plutôt des projections de ce qui pourrait se réaliser, advenant que les hypothèses s'avèrent raisonnables.

La Banque mondiale estime que dans certains pays à taux de fécondité élevé, notamment en Afrique et dans certaines régions du sud de l'Asie, ce taux commencera à diminuer d'ici la fin du siècle et continuera après d'accuser une baisse croissante. Il s'agit là de projections hardies. Leur réalisation suppose que la transition des taux actuels de fécondité à des niveaux de remplacement, processus qui s'est échelonné sur une période de 150 ans aux États-Unis, se produira sur une période sensiblement plus courte dans les pays en voie de développement. Par ailleurs, les populations qui doivent se conformer à ces niveaux de remplacement sont, pour la plupart, pauvres, rurales et peu instruites.

Malgré les prédictions quelque peu optimistes de la Banque mondiale, les données qui figurent au tableau 2-1 sont révélatrices. D'ici l'an 2000, la population mondiale, qui se chiffrait à 4,4 milliards d'habitants en 1980, passera à quelque 6,2 milliards; selon les projections, d'ici 2025, année jusqu'à laquelle devraient vivre la moyenne des Canadiens actuellement âgés de moins de 35 ans, ce nombre pourrait atteindre 8,3 milliards, soit presque le double du niveau enregistré en 1980. On estime à 87 millions de personnes la croissance démographique annuelle moyenne d'ici la fin du siècle. Quatre-vingt-treize pour cent de cette augmentation sera le fait des six pays les moins développés du monde. La population totale de tous les pays en voie de développement, soit 3,3 milliards d'habitants en 1980, s'élèvera à près de 5 milliards d'ici le tournant du siècle et atteindra 7 milliards d'ici l'an 2025, ce qui signifie que la population fera plus que doubler au cours de cette période de quarante-cinq ans. Selon les prévisions, 83,5 pour cent de la population du globe se trouvera dans les pays en voie de développement; en 1980, cette part était de l'ordre de 74 pour cent. Toujours selon les prévisions,

d'ici la fin du siècle, 70 pour cent de la population de ces pays sera concentrée dans seulement huit pays : la Chine, l'Inde, l'Indonésie, le Brésil, le Bangladesh, le Pakistan, le Nigéria et le Mexique.

Comme si l'écart entre les taux de croissance démographique pour les pays industrialisés et en voie de développement n'était pas suffisamment marqué, les projections concernant l'urbanisation risquent également d'avoir de sérieuses répercussions. Le *Rapport de la Conférence mondiale de la population*[1], émanant de la Conférence internationale des Nations Unies sur la population, qui a eu lieu à Mexico en 1984, signale que 48 pour cent de la population des pays en voie de développement vivra, selon toute probabilité, dans les villes d'ici l'an 2000. Ceci implique que la population des villes aura augmenté de 35 pour cent par rapport à celle de 1980. L'Amérique latine et les Antilles seront fortement urbanisées; en 1980, 65 pour cent de la population de ces pays habitait déjà les villes et cette proportion atteindra 75 pour cent d'ici la fin du siècle. Dans les pays industrialisés, le processus d'urbanisation est déjà bien amorcé puisque 77 pour cent des gens habitent les villes, mais celles-ci continueront de grossir et regrouperont 84 pour cent de la population totale d'ici l'an 2000. En 1950, six villes du monde comptaient cinq millions d'habitants et plus. En 1980, il y en avait 26; on prévoit que, d'ici l'an 2000, quelque 60 villes (dont 45 dans des pays en voie de développement) auront plus de cinq millions d'habitants, et que 22 autres en auront plus de dix millions. Les Nations Unies estiment que, si les tendances des années passées persistent, Mexico comptera 26 millions de résidents d'ici l'an 2000 – les autorités de cette ville prévoient plutôt une population de 36 millions –, Calcutta 20 millions, et Manille environ 13 millions[2]. Il va sans dire que la croissance démographique rapide et l'urbanisation imposeront des fardeaux accrus sur les services de santé, l'approvisionnement en eau, en nourriture et en produits pharmaceutiques, ainsi que sur le logement et les emplois. D'ici l'an 2000, les pays les moins développés (PMD) devront accroître de deux tiers leurs services urbains s'ils comptent maintenir les niveaux de service par personne atteints en 1975[3].

Si les conditions en milieu urbain sont difficiles et ne changent que très lentement, celles des zones rurales de nombreuses régions du monde sont pires encore. La détérioration de situations déjà précaires augmente le taux de migration de la campagne vers les régions urbaines. En Afrique, par exemple, où la population totalise plus de 500 millions d'habitants, ce processus a entraîné une baisse marquée de la production alimentaire par personne[4]. Dans le sud de l'Asie, il n'y a eu aucune croissance de la production alimentaire par personne. De plus, les taux élevés de croissance démographique ont sensiblement accru la demande de bois de chauffage, principale source d'énergie pour la plupart des habitants des pays en voie de développement. Cette demande croissante a entraîné à son tour un déboisement incontrôlé, lequel est souvent suivi de dommages causés par des inondations dans les régions en aval des cours d'eau. En Tanzanie, le bois de chauffage est tellement rare qu'un membre de chaque famille consacre en moyenne entre 250 à 300 jours par année simplement à en recueillir[5]. L'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (OAA ou FAO) prévoit que,

d'ici l'an 2000, les pays d'Amérique latine, de l'Afrique tropicale et de l'Asie tropicale seront tous aux prises avec une grave pénurie de bois de chauffage.

Au cours des trois dernières décennies, plusieurs pays en voie de développement ont réussi à augmenter leur revenu moyen par personne, en dépit d'une croissance démographique rapide[6]. La plupart des pays de l'Afrique subsaharienne et du sud de l'Asie n'ont pas réalisé de tels progrès. Toutefois, le développement a pour objet non seulement d'assurer un logement à un plus grand nombre de gens, mais aussi d'améliorer la qualité de leur vie. Une croissance démographique soutenue et accélérée imposera vraisemblablement des conditions de vie inférieures à des millions de personnes. Même si on multiplie les efforts en vue de réduire le taux de natalité dans les pays en voie de développement où la croissance démographique demeure un problème, la population du globe atteindra des niveaux élevés de sorte que l'accès à des conditions de vie adéquates deviendra difficile, voire impossible, pour une part substantielle des habitants de la terre. De plus, dans un avenir prochain, les quatre cinquièmes de la production mondiale seront réalisés et consommés par un quart de la population du globe. Les écarts de revenus déjà considérables entre les pays augmentent plutôt qu'ils ne diminuent[7], et la population des pays industrialisés a une espérance de vie qui, en moyenne, dépasse de seize ans celle des pays en voie de développement.

Bien que les questions liées à la croissance démographique fassent encore l'objet de controverses et de nombreuses projections, il est fort possible qu'en raison de la croissance rapide prévue, l'homme n'arrivera pas à mobiliser les ressources requises pour répondre aux besoins futurs de l'humanité. Quelque 500 millions de personnes à travers le monde souffrent déjà de malnutrition.

Le *Rapport de la Conférence mondiale de la population* des Nations Unies a reçu l'appui des pays industrialisés et celui des pays en voie de développement. Celui-ci affirme que la volonté politique de réduire la croissance démographique et des initiatives gouvernementales en ce sens sont essentielles, si les nations du monde ne veulent pas limiter à jamais certaines de leurs options de développement à long terme. Cette déclaration insiste également sur le besoin de doter certains pays de gouvernements responsables, ainsi que sur la nécessité d'encourager la coopération internationale. Les progrès qui pourront être accomplis dépendront, toutefois, pour une très grande part, de la disponibilité de ressources financières importantes. L'aide étrangère finance actuellement environ 25 pour cent de tous les coûts liés à la planification familiale dans les pays en voie de développement. La Banque mondiale estime qu'il faudra investir 7,6 milliards de dollars (1980) pour permettre à ces pays de réduire rapidement les taux de fécondité d'ici l'an 2000. Ce montant est quatre fois plus élevé que les sommes consacrées en 1980 aux programmes de planification des naissances[8].

Les Canadiens ne sont pas menacés par un problème de surpopulation. Habitant un pays dont les vastes espaces sont légendaires, il leur est parfois difficile de saisir l'envergure de la crise démographique qui sévit actuellement dans le monde. Les projections démographiques pour le Canada sont conformes à celles pour les pays industrialisés. Au sommet du *baby boom* qui a suivi la dernière guerre mondiale, en 1959, le nombre de naissances par femme canadienne, soit le taux de fécondité au Canada, atteignait

3,9 pour cent. Il est surprenant de noter qu'en 1971, le taux de fécondité accusait une baisse pour se situer au niveau de remplacement, de 2,1 pour cent et qu'en 1973, il avait diminué davantage pour atteindre 1,7 pour cent, niveau auquel il se maintient encore de nos jours. Même si le taux de fécondité actuel est inférieur au niveau de remplacement, la population canadienne continuera d'augmenter, du moins jusqu'à l'an 2000, à cause du niveau de fécondité antérieur. D'ici la fin du siècle, les Canadiens devraient être au nombre d'environ 26,5 millions. Après quoi, la population devrait commencer à diminuer, en prenant pour acquis que les taux de fécondité se maintiendront à un niveau inférieur à la norme de remplacement et qu'il n'y aura pas de hausse sur le plan de l'immigration[9]. Une autre étude, fondée sur un taux moyen de fécondité, de mortalité et *d'immigration*, estime que la population canadienne pourrait atteindre 32 millions d'habitants en l'an 2006[10].

Si, toutefois, comme le soutiennent les commissaires, la situation globale s'oriente vers une croissance massive de la population du monde, quelle sera la réaction du Canada face à l'explosion démographique dans les pays en voie de développement? Si nous laissons de côté l'éternelle question de l'aide et de l'appui consentis aux programmes de planification des naissances, comment les Canadiens réagiront-ils devant les pressions exercées de toutes parts pour admettre l'arrivée d'un nombre croissant d'immigrants et de réfugiés politiques en provenance de ces pays surpeuplés? De plus, étant donné les influences de la population sur le commerce et le développement mondial, comment les pays industrialisés en général, et le Canada en particulier, réagiront-ils aux requêtes en vue d'accroître les échanges commerciaux avec les pays moins développés? Dans le long terme, quelle attitude adoptera-t-on à l'égard de la main-d'œuvre abondante disponible à bon marché dans ces pays? Quelles pressions supplémentaires viendront s'exercer sur les ressources canadiennes de tous genres? Les Canadiens ont-ils une responsabilité morale de préserver leurs terres et d'adapter leur production agricole aux besoins du monde entier? Peut-on s'attendre à ce que le Canada augmente considérablement sa production alimentaire?

Bien qu'il n'y ait pas de réponses faciles à ces questions, il est certain que l'évolution vers une plus grande stabilité démographique à l'échelle mondiale entraînera de sérieux problèmes. Néanmoins, les commissaires croient qu'en principe, il incombe aux Canadiens d'assumer l'obligation morale de proposer des solutions constructives pour relever ce défi et appuyer des agences internationales œuvrant dans des domaines liés à la population et au développement. Le sort des pays en voie de développement nous concerne tous et doit susciter davantage notre compassion. Les pays industralisés doivent accorder la priorité à toutes les questions d'ordre démographique. En affirmant l'importance de ces questions, le Canada fera une contribution significative au bien-être de la race humaine.

Notes

1. Nations Unies, Département de la coopération technique pour le développement, *Rapport de la Conférence mondiale de la population*, Conférence internationale des Nations Unies sur la population, New York, 1984, p. 2–5.

2. *Ibid.*, chapitre 2.
3. Voir États-Unis, Council on Environmental Quality and the Department of State, *The Global 2000 Report to the President : Entering the Twenty-First Century*, Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, vol. 1, 1980, p. 12.
4. Voir Robert S. McNamara, « Time bomb or Myth : The Population Problem », Affaires extérieures, été 1984, p. 1107–M31.
5. *Ibid.*, p. 1118.
6. *Rapport de la Banque mondiale, 1984*, New York, Oxford University Press pour la Banque mondiale, 1984, p. 7.
7. *Ibid.*, p. 6 et p. 100.
8. *Ibid.*, p. 180.
9. Voir Statistique Canada, *La conjoncture démographique – La fécondité au Canada : croissance et déclin* par A. Ramaniuc, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada (n^os^ 91-524 E et F), 1984.
10. Voir Frank T. Denton, Christine H. Feaver et Byron G. Spencer, *La population et la main-d'œuvre au Canada – Projections, 1976–2051*, étude préparée pour le Conseil économique du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1980.

Les menaces à l'environnement naturel de la terre

L'alimentation et l'agriculture

Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, la production agricole dans les pays développés du monde a atteint des niveaux qui auraient semblé inconcevables un siècle auparavant. Pour plusieurs pays et plusieurs produits, le problème a consisté à prévenir un excédent de la production par rapport à la demande. Toutefois, les pays et les peuples n'ont pas tous bénéficié de ces gains appréciables. Seulement un tiers de la population des pays en voie de développement (excluant la Chine) vivent dans des pays qui produisent suffisamment de denrées pour répondre à leurs besoins. Dans certains pays, la production alimentaire a augmenté environ au même rythme que la population. Tragiquement, dans d'autres cas, le taux de croissance démographique dépasse celui de la production alimentaire[1]. De plus, le solde positif du commerce agricole enregistré dans ces pays en voie de développement a beaucoup diminué en raison de la hausse marquée de leurs importations par rapport à leurs exportations. Ces changements ont eu lieu malgré la « révolution verte » du début des années 1970, suite à l'adoption de variétés de cultures à rendement élevé dans des pays comme l'Inde, le Mexique, les Philippines, le Pakistan et la Turquie. Ainsi, les décennies récentes offrent un tableau varié sur le plan de la production alimentaire et agricole : des gains importants ont été réalisés dans l'ensemble, mais ce sont des pays déjà favorisés qui en ont retiré la plupart des avantages.

L'Afrique offre l'exemple le plus frappant d'insuffisance au niveau de sa production alimentaire; la télévision a permis aux Canadiens de prendre conscience de cette tragique réalité humaine. Bien que la famine résulte, en partie, des besoins alimentaires croissants occasionnés par une croissance démographique accélérée, certains facteurs, tant naturels qu'humains, contribuent aussi à limiter l'approvisionnement en denrées alimentaires. Parmi ces facteurs, notons des conditions persistantes de sécheresse; la dégradation des sols et la désertification de terres jadis arables causées par leur surexploitation ou encore par une mauvaise gestion du bétail; le mouvement des populations des zones rurales vers les régions urbaines; les baisses des prix des produits agricoles suite, par exemple, à l'imposition de contrôles gouvernementaux et de contraintes financières et organisationnelles empêchant l'adoption de techniques qui permettraient d'accroître la productivité agricole.

Le problème fondamental de l'alimentation mondiale ne provient pas d'une capacité de production insuffisante, mais plutôt d'une distribution inégale de cette capacité par rapport à la population. Il n'existe pas actuellement de pénurie de denrées alimentaires à l'échelle mondiale, et il n'y en aura pas dans un avenir prochain. La production céréalière mondiale actuelle est plus que suffisante pour assurer à chaque homme, femme et enfant du monde une ration quotidienne de 3 000 calories et de 65 grammes de protéines. La faim n'en est pourtant pas moins une réalité évidente de notre monde actuel. Une hausse éventuelle de la production alimentaire globale ne palliera pas le problème de distribution et ne réduira pas, à elle seule, l'incidence de la faim dans le monde. Les experts qui ont étudié cette question conviennent qu'il

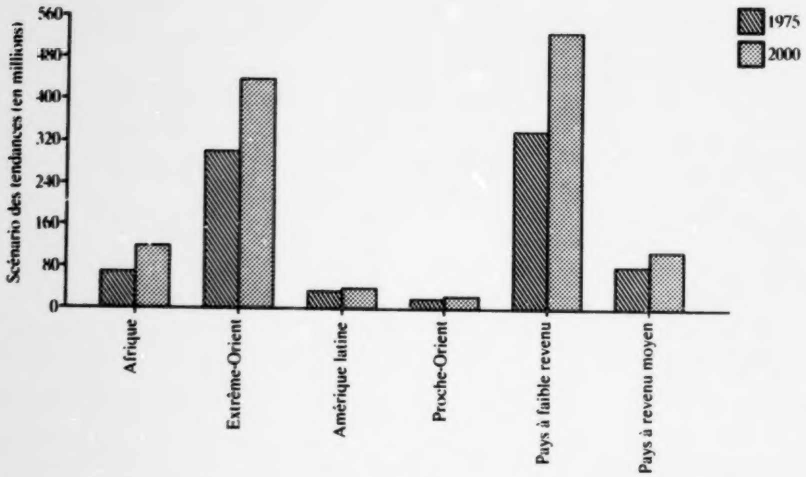
faut élaborer une stratégie de grande envergure pour le développement des pays pauvres. Cette stratégie pourrait prévoir des mesures comme la promotion d'activités de recherche et de développement (R-D) en matière d'agriculture, afin de permettre aux pays en voie de développement de produire leurs propres ressources alimentaires.

L'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (OAA) a récemment prévu la situation alimentaire mondiale jusqu'à l'an 2000, en supposant que les tendances actuelles, quant aux progrès technologiques et à la croissance démographique, persisteront[2]. Les projections démontrent que la demande alimentaire mondiale pourrait augmenter de 50 pour cent au cours des deux prochaines décennies et plus que doubler d'ici l'an 2050. Le problème que fait ressortir cette projection ne provient pas tant de la hausse annuelle moyenne de la demande alimentaire, mais plutôt du fait que les besoins s'accroîtront davantage dans les pays pauvres dont la population totale pourrait atteindre sept milliards d'habitants d'ici l'an 2025. Si les tendances récentes de l'offre et de la demande persistent, elles risquent fort d'entraîner une production alimentaire moyenne supérieure par personne pour les pays en voie de développement dans leur ensemble. Par contre, dans certains des pays les plus pauvres, la consommation alimentaire par personne, au mieux, demeurera au même niveau. D'ici la fin du siècle, pas moins de 34 pays, représentant la moitié de la population des 90 pays en voie de développement étudiés par l'OAA, souffriront d'une carence d'éléments nutritifs indispensables à chacun de leurs habitants.

La figure 2-2 illustre clairement le fait que le nombre de personnes souffrant de malnutrition dans le monde s'élevait à quelque 434 millions au milieu des années 1970. L'OAA prévoit que ce nombre atteindra les 510 millions d'ici 1990, et les 590 millions d'ici l'an 2000. Ces données représentent la privation physique quotidienne à laquelle sont soumis des confrères humains qui sont déjà vingt fois plus nombreux que la population du Canada. Selon les projections de l'OAA, d'ici la fin du siècle, au mieux, une personne sur six dans les pays en voie de développement (excluant la Chine) subsistera sur un régime trop faible en éléments nutritifs pour assurer le maintien d'une vie normale. Les pays du sud de l'Asie et de l'Afrique demeureront les plus touchés par cette situation. Même dans le cas des populations mieux nourries de l'Amérique latine et du Proche-Orient, le nombre absolu de personnes souffrant de malnutrition augmentera de façon considérable. Les victimes de ce fléau seront évidemment plus nombreuses dans les pays qui n'ont pas les moyens d'importer des denrées alimentaires.

Dans le monde entier, aucune des ressources de base requises pour accroître la production alimentaire – les terres, l'eau, l'énergie, les engrais – n'est considérée comme étant abondante ou bon marché. Dans les pays en voie de développement, la détérioration rapide de très grandes étendues de terres arables constitue une préoccupation majeure sur le plan agricole et mérite la plus grande attention à l'échelle internationale. Les pressions démographiques entraînent une surexploitation des terres. L'irrigation, les pâturages, la déforestation de vastes surfaces boisées pour obtenir du bois de chauffage et le défrichage des terres pour l'agriculture, ont contribué davantage à réduire la capacité de production du sol. L'Institut international d'analyse appliquée

FIGURE 2-2 Sous-alimentation dans le monde



Source : Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, *Agriculture : Horizon 2000*, Rome, OAA, 1981, p. 21.

des systèmes et l'OAA ont mené une étude conjointe dans le but de prévoir la production alimentaire future dans 117 pays en voie de développement. Les résultats démontrent que si ces pays continuent d'utiliser les mêmes techniques agricoles et d'exploiter toutes leurs terres arables, 50 pour cent d'entre eux ne possèderont pas les ressources agraires dont ils auront besoin pour satisfaire les besoins alimentaires de leur population en l'an 2000[3]. Selon les projections, 85 pour cent des hausses prévues au niveau de la production dépendront d'une productivité accrue, et seulement 15 pour cent découleront d'une augmentation du nombre de terres cultivées.

Le problème ne peut donc être résolu par l'exploitation de nouvelles terres agricoles. Les objectifs de production agricole que les pays en voie de développement se sont fixés pour les prochaines décennies ne pourront être atteints que grâce à une volonté politique, à des changements sociaux et institutionnels, à d'importants investissements et à de vastes programmes de recherche et d'enseignement. L'Inde offre un exemple intéressant à cet égard : malgré les progrès considérables réalisés au niveau de la production agricole vers la fin des années 1960, elle n'a pas su coordonner les ressources, les politiques et les programmes essentiels au maintien de ce rythme de développement.

La Chine constitue manifestement un exemple remarquable en matière de planification de politiques agricoles. Ne possédant que 7 pour cent de toutes les terres arables du monde, ce pays parvient à nourrir presqu'un quart de la population de la terre. Sa productivité a connu une hausse marquée depuis la

fin des années 1970 et s'est accrue à un rythme légèrement supérieur à sa croissance démographique. Toutefois, les augmentations futures risquent fort d'être limitées par des contraintes physiques évidentes[4].

Il est clair qu'au cours de ce dernier quart de siècle, l'économie alimentaire mondiale subira des changements radicaux. Deux situations se distinguent de façon particulière : d'abord, peu de pays arrivent à produire des denrées alimentaires excédentaires en quantités suffisantes; ensuite, le monde dépend de plus en plus de l'Amérique du Nord, plus particulièrement des États-Unis, pour son approvisionnement en céréales. Ces deux éléments conjugués imposent de nouveaux rôles et de nouvelles responsabilités au Canada et aux États-Unis. Le Canada n'a pas recherché cette responsabilité, pas plus que les pays du Moyen-Orient n'avaient prévu l'abondance de leurs ressources pétrolières, mais il n'en demeure pas moins que les Canadiens doivent tout de même se montrer à la hauteur de la situation.

Le groupe *Resources for the Future* a préparé une prévision du mouvement du commerce agricole à l'échelle mondiale en l'an 2000 pour le département américain de l'agriculture; ses projections figurent au tableau 2-2 et à la figure 2-3. Tous les deux illustrent clairement le fait que l'Amérique du Nord demeurera la principale source d'approvisionnement en céréales et en oléagineux, le plus important groupe de produits alimentaires. En effet, même avant la fin des années 1970, il était possible de compter sur les doigts d'une main les pays qui exportaient des quantités importantes de céréales; cette situation marquait un changement significatif qui s'était opéré depuis a Seconde Guerre mondiale. Les quelques pays qui exportent des céréales encore de nos jours – et le Canada figure en tête de liste – dominent le marché international des céréales.

Le tableau 2-2 démontre clairement les tendances à la hausse prévues des importations de céréales et d'oléagineux – conformément aux projections de l'OAA – en Afrique, en Asie, au Moyen-Orient et en Europe de l'Est, même si la production nationale de ces pays devait augmenter considérablement, surtout grâce à des cultures à rendement élevé. Ces projections sont compliquées par le fait que les pays africains sub-sahariens et certains pays du sud de l'Asie risquent de ne pas acquérir suffisamment de recettes en devises pour acheter des produits alimentaires importés, comme le démontrent de façon évidente les événements des dernières années. Les importations de céréales de l'Union soviétique devraient se stabiliser à environ 30 millions de tonnes par année[5].

Les produits de la pêche constituent, à l'échelle mondiale, une source importante de protéines dans la plupart des régions les plus peuplées de la terre. Plusieurs projections indiquent que le rendement des sources traditionnelles de produits de la pêche n'augmentera que faiblement; le rendement total de ces sources ne peut atteindre qu'entre 90 et 100 millions de tonnes par an, comparé à leur taux annuel actuel de 70 millions de tonnes, même s'il était possible d'exploiter de nouvelles espèces de poissons et de réduire le gaspillage. Selon les prévisions, d'ici l'an 2000, face à ces attentes, la demande de poisson devrait tripler dans les pays en voie de développement[6], pour atteindre un niveau global variant entre 114 et 125 millions de tonnes. Bien que l'aquiculture tant en eau douce qu'en eau salée puisse produire des

TABLEAU 2-2 Estimations du commerce international en produits de base

(en millions de tonnes métriques)

Région	Viande 1978–1980	Viande 2000	Produits laitiers 1978–1980	Produits laitiers 2000	Céréales 1978–1980	Céréales 2000	Oléagineux 1978–1980	Oléagineux 2000
Afrique du Nord/ Moyen-Orient	−0,7	−3,9	−6,3	−12,9	−24,1	−46,5	−1,4	−5,4
Afrique sub-saharienne	0	−0,1	−0,7	−1,3	−4,4	−29,3	2,2	−5,4
Communauté européenne	−0,4	1,0	8,0	14,8	−1,2	20,0	−30,4	−39,3
Autres pays de l'Europe de l'Ouest	−0,2	−0,2	1,0	1,0	−9,7	−8,3	−5,1	−7,4
URSS	−0,5	−0,5	−3,0	−2,0	−24,6	−29,8	0	1,1
Europe de l'Est	0,6	1,0	−0,1	−0,1	−14,2	−19,7	−6,9	−8,2
Asie du Sud	0	0	−0,5	−0,5	2,1	−13,8	2,7	2,1
Asie de l'Est	−0,8	−1,2	−1,7	−2,6	−29,8	−53,1	−5,9	−16,6
EP[a] d'Asie	0,2	0,4	−0,2	−0,6	−15,0	−31,6	−1,1	1,8
Océanie	1,6	5,0	5,9	9,3	14,0	25,3	0,1	−1,2
Amérique latine	0,5	−1,6	−2,1	−3,9	−5,8	−9,8	15,2	19,7
Amérique du Nord	0	0,1	−1,1	−1,1	122,9	196,6	34,2	54,4

Source : Kenneth R. Farrell, Fred H. Sanderson, Trang T. Vo et Michael F. Brewer, «Meeting Future Needs for United States Food, Fiber, and Forest Products» du Comité conjoint des sciences alimentaires et agricoles, Document de référence : *Needs Assessment for Food and Agricultural Sciences*, Washington, D.C., 1984, p. 41.

Nota : Le symbole négatif (−) tient lieu d'importations alors que les totaux positifs indiquent les exportations.

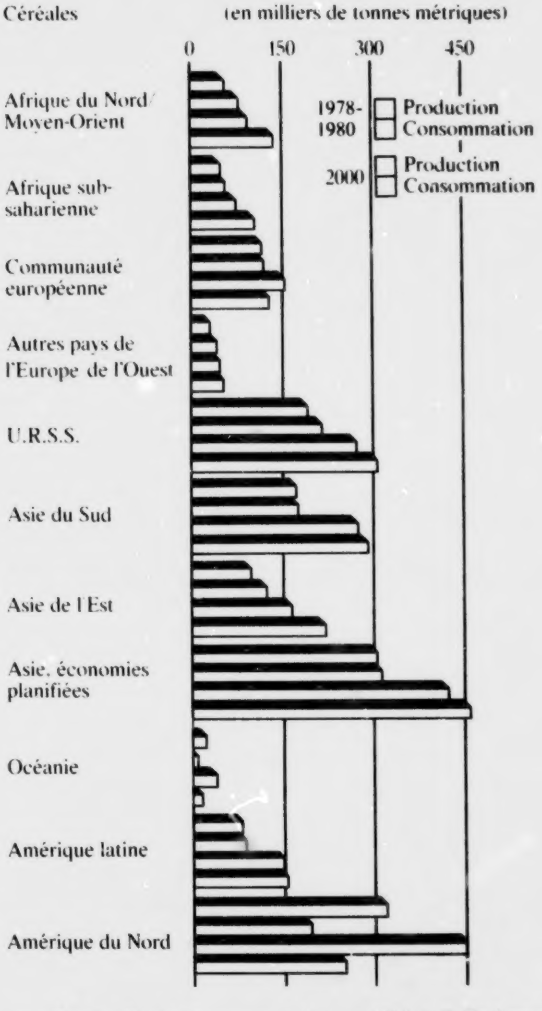
a) Économies planifiées : pays communistes européens et non européens membres du COMECON, notamment la Chine, la Corée du Nord, le Laos, le Kampuchéa, la Yougoslavie et l'Albanie.

résultats susceptibles d'atténuer les pénuries régionales, des efforts supplémentaires devront également être déployés pour que les hausses réalisées grâce à la « révolution bleue » profitent aux pays à faible revenu.

Par ailleurs, il est encourageant de noter que les techniques agricoles améliorées continuent de défier les prédictions selon lesquelles la population excédera la capacité de la planète de produire des denrées. De récents développements biotechnologiques permettent d'envisager une augmentation plus sensible de la production alimentaire mondiale. Les commissaires ont appris au cours de l'enquête que :

> *On ne saurait douter que la révolution biotechnique en est encore à ses débuts, et que les industries dans ce domaine surgiront sous peu pour devenir les pierres angulaires des économies des pays modernes à l'approche de la fin du siècle. La production alimentaire constitue la base de notre économie actuelle et l'approvisionnement alimentaire des nations pauvres demeurera un défi de taille que l'homme aura à relever pour plusieurs décennies. Il est presque inévitable*

FIGURE 2-3 Production et consommation de céréales dans des régions particulières – 1978–1980 et prévisions pour l'an 2000



Source : "Feeding a Hungry World, *Resources*, printemps 1984, p. 9. Basé sur un rapport préparé à l'intention du département américain de l'agriculture par Kenneth R. Farrell, Fred H. Sanderson et Trang T. Vo du groupe "Resources for the Future". L'étude cite des données historiques compilées par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (OAA).

que les produits alimentaires en viennent à être synthétisés dans de grandes usines biotechniques et que la culture de la terre perde de son importance. Il est clair que nous devons nous tailler une place de choix dans tous les domaines de la biotechnologie et ce, dans toutes les régions du Canada. **(traduction officieuse)**

(Len Bruton, mémoire, le 2 septembre 1983, p. 3.)

Par ailleurs, l'adoption des techniques agricoles de pointe ne se produira pas du jour au lendemain et ne permettra pas de résoudre les problèmes de quasi-suffisance ou de pénurie alimentaire qui s'aggraveront au cours des prochaines décennies dans certains pays.

Étant donné la détérioration de la situation alimentaire dans le monde, quelles modifications doivent être apportées aux politiques canadiennes dans les domaines du commerce, de l'aide et de l'agriculture? Il est clair que la hausse de la demande de produits alimentaires canadiens proviendra pour l'essentiel d'une demande extérieure accrue. La crise alimentaire actuelle dans les pays en voie de développement constitue un impératif moral, de même qu'un potentiel économique, pour les Canadiens qui doivent déployer des efforts supplémentaires non seulement en vue d'améliorer l'efficacité de leur système de production alimentaire, mais également pour préserver leurs terres, conserver leurs sols, et consacrer certaines de leurs capacités de production à des cultures telles que les blés demi-nains, à haut rendement, de type « Triple-M », qui pourraient être exportées aux pays ayant à importer de grandes quantités de ressources alimentaires pour satisfaire à leurs besoins. Pour prendre les engagements qu'appelle une stratégie alimentaire globale, il faut prévoir une participation du gouvernement et une modification des systèmes d'encouragements établis dans le secteur agricole. De plus, malgré l'importance des modifications à apporter à nos politiques en matière de production alimentaire, il serait insensé de demander aux producteurs et aux pêcheurs canadiens de produire des excédents de denrées alimentaires, si celles-ci ne peuvent ensuite être distribuées aux nations qui en ont besoin, et si des mécanismes financiers n'ont pas été mis sur pied pour appuyer l'effort de coopération déployé à l'échelle mondiale dans le but de nourrir les plus démunis de la terre. Le Canada doit donc encourager d'une façon toute particulière une réforme majeure des institutions internationales œuvrant dans le domaine de la distribution de denrées alimentaires et le financement de projets qui incitent les pays en voie de développement à s'engager davantage sur la voie de l'auto-suffisance. De fait, peu importe les modifications radicales que nous apporterons à notre politique agricole, le Canada, à lui seul, ne peut résoudre les problèmes de nutrition du monde entier; il incombe aux pays en voie de développement de prendre les dispositions nécessaires à l'échelle nationale en vue d'opérer les changements sociaux, politiques et institutionnels qui s'imposent. En fin de compte, on ne pourra faire régresser la famine dans le monde qu'en stimulant le développement économique et en réduisant le taux de croissance démographique et les inégalités de revenus.

L'énergie

La production mondiale de pétrole brut et de gaz naturel a quintuplé entre 1950 et 1973. Tout au long des années 1970, ces hydrocarbures ont constitué près de 70 pour cent de toute l'énergie commerciale à l'échelle mondiale. En 1980, on estimait à 640 milliards de barils les réserves de pétrole disponibles à travers le monde. Afin d'illustrer ces données, Exxon a prévu que les réserves actuelles dureront trente ans; selon la *British Petroleum*, celles-ci seront

suffisantes pour une période de quarante ans. On estime à quelque 2 000 milliards de barils les quantités de ressources récupérables, soit environ trois fois les réserves connues.

Dans son exposé à cette Commission, Shell Canada Limitée a noté que, malgré les hausses marquées des prix du pétrole au cours de la dernière décennie, les réserves globales pendant cette même période ont augmenté de moins de 10 pour cent; elles avaient doublé au cours de la décennie précédente[7]. Shell en conclut que les réserves mondiales de pétrole brut n'augmenteront pas sensiblement d'ici 1990. Exxon estime également que l'exploration pétrolière d'ici l'an 2000 fournira une production annuelle de 8 à 15 milliards de barils, ce qui représente une baisse d'environ 28 milliards de barils par rapport aux réserves annuelles découvertes avant 1970[8]. En somme, le niveau d'exploration sera inférieur au taux actuel de production entraînant une diminution des réserves.

En 1982, l'Agence internationale de l'énergie (AIE) prédisait que jusqu'à l'an 2000, la production pétrolière n'augmenterait que faiblement dans tous les pays producteurs. La production de pétrole en Amérique du Nord, dans la Mer du Nord et en Union soviétique doit se stabiliser, voire diminuer, au milieu des années 1980. Selon l'AIE, la production de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP) pourrait être freinée en raison, soit de l'épuisement des réserves dans certains pays, soit des décisions politiques dans d'autres. Au tableau 2-3 figurent les chiffres et les projections relatives à l'offre et la demande. Pendant les années 1960, la consommation mondiale de pétrole a augmenté à un taux annuel moyen de six pour cent. Au cours des années 1970, le taux d'expansion n'a été que de 3,1 pour cent à cause de l'augmentation du prix du pétrole par l'OPEP. Au cours des dernières années de la présente décennie et jusqu'au début de la prochaine, le taux de consommation devrait connaître une hausse graduelle. En termes généraux, plus les projections sont récentes, plus les taux prévus sont bas.

Selon l'AIE, la demande de pétrole dans les pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ne devrait que très peu, sinon pas du tout, augmenter d'ici l'an 2000 (voir le tableau 2-3). Dans la plupart des cas, cette stabilité de la demande s'explique par la mise au point d'équipement à faible consommation énergétique, de meilleures techniques d'isolation et d'autres méthodes de conservation, qui sont devenues populaires suite à la première « crise du pétrole » en 1973 et qui, de nos jours, ont pénétré l'ensemble du marché. D'autre part, l'AIE prédit que la demande de pétrole dans les pays les moins développés (PMD) et même dans ceux de l'OPEP doublera d'ici l'an 2000 pour répondre aux besoins croissants découlant de l'urbanisation, du développement économique et de l'industrialisation. D'ici 1990, cette croissance, conjuguée à la hausse prévue de la production, pourrait entraîner un excédent de la demande de pétrole par rapport à son offre à travers le monde entier. Cet excédent pourrait augmenter davantage d'ici l'an 2000. En général, les données recueillies par cette Commission corroborent ce diagnostic.

Les projections relatives au prix international du pétrole brut demeurent incertaines, bien que l'AIE soutient qu'advenant une hausse de la demande au cours des années 1990 et un excédent de celle-ci par rapport à l'offre, on

TABLEAU 2-3 Offre et demande mondiales de pétrole et projections

	(en millions de barils par jour)			
	1980	1985	1990	2000
Demande mondiale				
OCDE	38,7	35-36	34-37	33-43
OPEP	2,9	4	5-6	8-9
PMD ne faisant pas partie de l'OPEP	7,9	9-10	11-13	17-22
Total	49,5	48-50	50-56	58-74
Offre mondiale				
OCDE[a]	14,8	15	14-13	15-13
OPEP	27,5	23-26	27-29	24-28
PMD ne faisant pas partie de l'OPEP	5,3	8-9	8-11	9-13
Exportations (importations) brutes des EP[b]	1,3	1-(1)	0-(2)	0-(2)
Total	49,5	48-50	50-52	49-53
Excédent de demande	0	0	0-4	9-21

Source : Agence internationale de l'énergie, *Perspectives énergétiques mondiales*, Paris, OCDE, 1982, p. 17, 25 et 26.

Nota : Dans les cas où deux chiffres sont reflétés, ces derniers représentent les niveaux maximal et minimal de la demande selon les prévisions de l'AIE.

a) Inclut des combustibles synthétiques;

b) Économies planifiées : pays communistes européens et non européens membres du COMECON, notamment la Chine, la Corée du Nord, le Laos, le Kampuchéa, la Yougoslavie et l'Albanie.

assistera vraisemblablement à une poussée des prix. Il va sans dire que, sur le marché pétrolier, aucune situation ne dure indéfiniment, qu'il s'agisse de pénuries ou de surplus, et que de façon générale les projections n'accordent pas suffisamment de poids aux forces politiques en jeu. Les deux crises pétrolières des années 1970 ont eu des causes politiques plutôt que géologiques, et il suffirait d'un conflit politique majeur, par exemple une révolution dans un important pays producteur, pour faire pencher la balance en faveur de l'OPEP et de prix supérieurs. La différence, de nos jours, réside dans le fait que la solidarité des membres de l'OPEP a été affaiblie, principalement en raison de leur possibilité de production confinée (c'est-à-dire la possibilité de produire plus de pétrole que la demande n'en requiert) et parce que leurs clients ont adopté des mesures de conservation de l'énergie.

Les études réalisées par des compagnies pétrolières démontrent que le prix réel mondial du pétrole brut demeurera stable, du moins si aucun conflit majeur ne se produit au Moyen-Orient. Après 1990, toutefois, la rareté du pétrole brut à travers le monde, de même que les coûts élevés liés à l'exploitation de nouveaux gisements, se traduiront par une majoration des prix internationaux. Ainsi, les prix du pétrole brut risquent d'augmenter de deux à quatre pour cent par an après 1990, le taux inférieur reflétant une croissance économique lente.

Comme les combustibles fossiles ont subi des hausses de prix comparables à celles d'autres produits, et que la menace de problèmes d'approvisionnement est constante, les pays importateurs de pétrole devront sans cesse diversifier leurs sources d'approvisionnement en énergie et investir dans des sources renouvelables d'énergie. Personne ne peut prédire avec exactitude quand le monde cessera de dépendre de combustibles fossiles, mais tout indique que le début de la fin de l'ère du pétrole est proche. Exxon prédit que la proportion de pétrole dans l'ensemble des ressources énergétiques utilisées dans le monde non communiste diminuera de 46 à 41 pour cent d'ici l'an 2000[9]. La distribution du gaz naturel sur le marché de l'énergie dans le monde non communiste connaîtra également une légère diminution. Néanmoins, comme le révèle le tableau 2-4, le pétrole et le gaz demeureront les principales sources d'énergie dans le monde pour de nombreuses années.

La production du charbon et de l'énergie nucléaire, de même que de combustibles synthétiques, tel le pétrole extrait de sables bitumineux, devrait augmenter rapidement après le début du siècle prochain et devenir la principale source de croissance au niveau des sources d'énergie jusqu'en 2030. L'utilisation du charbon a commencé à s'accroître en raison de la baisse de la demande pétrolière depuis les années 1970 et de l'abondance relative et du bas prix de cette ressource. La part du charbon, dont le taux d'utilisation commerciale à l'échelle mondiale est passé de 63 pour cent en 1950 à 31 pour cent en 1978, est maintenant à la hausse. La contribution de l'énergie nucléaire aux sources d'énergie du monde n'atteint que 3 pour cent en 1980. Bien que ce chiffre puisse sembler négligeable, l'AIE estime que l'énergie nucléaire représentera de 10 à 11 pour cent de toute l'énergie utilisée à l'échelle du globe d'ici l'an 2000, surtout dans les pays développés. Exxon prédit une hausse semblable dans l'utilisation de l'énergie nucléaire dans le

TABLEAU 2-4 Ensemble des ressources énergétiques pour 1984 et projections pour l'an 2000

(Pays non communistes)

Sources d'énergie	% de l'énergie utilisée 1984	% de l'énergie utilisée 2000
Solaire et autres	2	2
Hydraulique	8	9
Nucléaire	5	8
Charbon	20	21
Gaz	19	18
Pétrole conventionnel	46	41
Pétrole synthétique	<0,5	1
	100	100

Source : Renseignements fournis à cette Commission par les Pétroles Esso Canada et la société Exxon.

monde non communiste, mais doute que son utilisation soit aussi répandue que possible en raison des craintes qu'inspire sa production, surtout aux États-Unis[10].

Les progrès réalisés dans les domaines de l'énergie solaire, l'énergie éolienne, la biomasse, les phénomènes photovoltaïques et d'autres sources plus conventionnelles d'électricité pourraient être plus intéressants pour certains pays. Les sources d'énergie de remplacement connaîtront sans doute une popularité croissante d'ici l'an 2000, mais leur part dans l'ensemble des ressources énergétiques mondiales demeurera insignifiante, puisqu'elle ne représentera que 2 pour cent de la consommation d'énergie dans le monde non communiste.

Depuis les années 1970 et le début des années 1980, en matière d'énergie, nous avons appris que le système des prix fonctionne. Bien que le Canada et certainement le monde aient connu des pressions sociales, politiques et institutionnelles incroyables, des changements importants ont eu lieu. Les théoriciens des politiques du futur auraient intérêt à s'inspirer de cet exemple.

Le pétrole et le gaz demeureront les principales sources d'énergie au Canada jusqu'au siècle prochain. Toutefois, on prévoit un changement majeur avant l'an 2005 : il s'agit de la diminution en importance du mazout et la popularité accrue du gaz naturel et de l'électricité. Cette dernière sera produite à partir de sources d'énergie hydraulique et nucléaire, bien que l'utilisation d'électricité produite par la combustion du charbon devrait également gagner du terrain. L'Office national de l'énergie primaire prévoit que la part de la demande canadienne totale d'énergie qui sera satisfaite par le pétrole passera de 32 à 21 pour cent, celle satisfaite par le gaz naturel augmentera de 18 à 21 pour cent, et la part de l'énergie hydro-électrique devrait s'accroître de 28 à 31 pour cent[11].

La position des Canadiens face aux perspectives énergétiques mondiales semble être partagée. D'aucuns se réjouissent à l'idée de pouvoir compter sur des ressources énergétiques suffisantes pour répondre aux besoins du pays pendant de nombreuses années à venir. En effet, nos industries du pétrole et du gaz naturel sont à même de contribuer à notre développement économique pour une bonne partie du siècle prochain, surtout si, en raison de la hausse des prix, il devient commercialement rentable d'exploiter des réserves plus coûteuses. Toutefois, dans un monde où les pays deviennent sans cesse plus dépendants les uns des autres, nous devons nous soucier des conséquences fâcheuses qui pourraient se produire advenant une confirmation, d'ici 1990, des prédictions de l'AIE au sujet d'un excédent de la demande mondiale de pétrole par rapport à l'offre. Cette éventualité pourrait entraîner une hausse encore plus marquée des prix, ou encore provoquer une crise d'approvisionnement qui pourrait influer sur la prospérité de nos principaux partenaires commerciaux et nuire ainsi à toute croissance économique future.

Les matières premières industrielles

Les métaux

À l'échelle mondiale, il est peu probable qu'il y ait un sérieux épuisement de la plupart des minerais, du moins pas avant le XXI[e] siècle. En tenant compte

des gisements marins, les quantités de ressources disponibles de métaux, tels que le cobalt, le nickel, le molybdène, le vanadium et le manganèse, se trouvent plus que doublées. Plus importantes encore que les quantités physiques réelles, il y a les circonstances qui façonneront les conditions économiques et politiques de l'exploitation minière dans les années à venir. Parmi les facteurs déterminants, notons : la distribution géographique des réserves; les coûts liés à l'extraction des minerais, y compris les ressources énergétiques requises et leurs effets sur l'environnement; les profits réalisés par les compagnies d'exploitation minière, qui pourraient se trouver réduits, à tout moment, par un retour à des taux d'intérêt élevés; la nationalisation d'entreprises minières; le climat politique et la question critique des prix. Ce sont ces éléments qui fixent les limites pratiques de l'offre.

La plupart des pays qui possèdent des réserves considérables de métaux n'en sont pas les principaux consommateurs. Depuis le début de la révolution industrielle, les pays industrialisés ont été les principaux consommateurs des ressources minières. Les pays en voie de développement, malgré la croissance rapide de certains pays nouvellement industrialisés (PNI), représentent moins de 12 pour cent du marché pour les métaux les plus recherchés.

Les pays industrialisés se soucient davantage de l'accès assuré aux matières premières disponibles, moyennant des conditions raisonnables, que de la possibilité de pénuries éventuelles de certaines ressources physiques à l'échelle du globe. Non seulement le Japon et les pays de l'Europe de l'Ouest, mais également ceux de l'Europe de l'Est, ainsi qu'environ 70 pour cent de tous les pays industrialisés, possèdent des réserves limitées de métaux. Au siècle dernier, le Japon et l'Europe sont devenus des importateurs nets de minéraux, comme les États-Unis durant les années 1930. Le Royaume-Uni doit importer 22 des 27 principaux métaux essentiels à son développement économique; la Communauté économique européenne (CEE) doit en importer 13, le Japon 14, et les États-Unis deux[12]. Cette distribution inégale des ressources mondiales constitue une menace sérieuse à la sécurité des approvisionnements des nations consommatrices, laquelle pourrait être troublée par l'imposition de sanctions d'ordre politique, ou par des obstacles à la livraison des ressources. Des décisions stratégiques ont poussé les États-Unis et d'autres pays à rechercher de nouveaux alliages pour remplacer les métaux importés de pays dont la situation politique est instable. Aux États-Unis, par exemple, le nickel, l'aluminium et le titane sont combinés de différentes façons pour remplacer le cobalt, le tantale et le columbium.

En 1977, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a déterminé comme suit la répartition des réserves (soit les ressources économiquement récupérables) dans le cas des vingt principaux métaux :

- Quarante-quatre pour cent des réserves se trouvaient dans les pays occidentaux industrialisés, soit les pays membres de l'OCDE ainsi que l'Afrique du Sud; 23 pour cent étaient situés dans les pays orientaux et 33 pour cent dans les pays en voie de développement.
- Près de 90 pour cent des réserves des pays occidentaux industrialisés étaient situées aux États-Unis, au Canada, en Australie et en Afrique du Sud.

- Dans les pays en voie de développement, plusieurs des réserves se trouvaient dans un nombre limité de pays, tels que le Brésil, le Mexique, l'Indonésie, le Zaïre et le Pérou.
- L'URSS possédait plus de 80 pour cent des réserves découvertes des économies planifiées, mais cette proportion pouvait être appelée à changer, du fait que l'exploration minière en Chine n'en était encore qu'à ses débuts[13].

Des données plus récentes démontrent qu'un groupe de cinq pays seulement possède 75 pour cent des réserves de chacun des 16 principaux métaux (voir le tableau 2-5), groupe qui varie selon le métal ou le minerai en question. En aucun cas, ces cinq pays possèdent moins de 60 pour cent des réserves mondiales des vingt-cinq métaux, dont la liste est reproduite au tableau 2-5. Le Canada figure parmi les cinq principaux détenteurs de réserves dans le cas de quinze groupes de métaux[14].

L'exploitation à grande échelle des ressources minières sous le fond marin, pourrait modifier radicalement la dépendance relative des pays du monde. Selon bon nombre de prévisions, les États-Unis, le Japon et l'Europe de l'Ouest pourraient presque se suffire à eux-mêmes, en ce qui concerne la production de métaux, dans la mesure où ils réalisent des opérations minières sous le fond marin sur une très grande échelle. Entre-temps, les réalités financières et politiques actuelles constituent des obstacles à l'exploitation de ces ressources. L'un de ces obstacles, qui n'est certes pas négligeable, découle du point de vue suivant lequel le fond de la mer appartient à toutes les nations et qu'il faut reconnaître les problèmes et protéger les intérêts des pays en voie de développement en constituant un capital à l'aide des revenus provenant de l'extraction de ressources du fond marin.

La question de l'accès assuré à des réserves de métaux, moyennant des conditions favorables, soulève deux préoccupations particulières. Celles-ci portent sur le rôle d'un nombre restreint de compagnies multinationales et sur l'ampleur de la nationalisation de compagnies privées à laquelle ont procédé certains pays en voie de développement. Les craintes qu'inspire la position imposante qu'occupent les compagnies multinationales dans le secteur minier découlent de la possibilité qu'ont ces dernières de limiter la concurrence.

Entre 1960 et 1970, 80 entreprises minières ont été nationalisées dans des pays en voie de développement, bien que ce phénomène soit moins important que dans d'autres secteurs, tels que les institutions bancaires et l'industrie du pétrole. La nationalisation de ces secteurs explique, en partie, pourquoi, au cours des années 1970, plus de 80 pour cent des fonds octroyés pour l'exploration et le développement miniers dans les pays non communistes sont allés aux États-Unis, à l'Afrique du Sud, à l'Australie et au Canada. Les entreprises étatiques dans les pays en voie de développement ont vu leur part du marché international des exportations mondiales, dans le cas de plusieurs métaux, s'accroître de 20 à 40 pour cent, avant la fin des années 1970. Cette tendance devrait se poursuivre pour un certain temps encore sur plusieurs marchés. L'Europe, le Japon et les pays en voie de développement ne produisent pas ces ressources et ne sont guère rassurés devant la possibilité de voir certains fournisseurs publics, pour des raisons politiques, imposer des

restrictions sur l'offre. Pour d'autres pays producteurs, comme le Canada, l'influence de sociétés d'État dans les pays en voie de développement est, tout au moins, une source d'incertitude en raison de leur incidence sur les prix.

TABLEAU 2-5 Réserves minérales mondiales : pourcentage des parts des principaux métaux et minéraux détenus par les plus importants pays producteurs

(Prévisions de 1981)

Métal ou minerai	Pays ou région	Part (en %)	Métal ou minerai	Pays ou région	Part (en %)
Amiante	Canada	35,6	Gypse	États-Unis	14,9
	EP[a]	26,9		Canada	10,3
	Afrique du sud	21,2		France	8,6
	Autres EM[b]	12,5		URSS	8,3
	États-Unis	3,8		Espagne	7,8
Bismuth	Australie	18,9	Ilménite	Canada	25,2
	Canada	15,8		Norvège	21,2
	Bolivie	14,4		Inde	20,2
	Japon	13,5		Afrique du Sud	15,1
	États-Unis	9,9		Australie	7,2
Chrome	Afrique du Sud	67,6	Minerai de fer[d]	URSS	28,7
	Zimbabwe	29,7		Brésil	20,0
	Finlande	0,8		Australie	10,9
	EP	0,6		Canada	8,5
	Turquie	0,1		Inde	5,7
				États-Unis	5,4
Cobalt	Zaïre	38,2			
	EP	13,2	Plomb	États-Unis	26,7
	Zambie	11,8		EP	16,4
	États-Unis	10,3		Australie	13,9
	Philippines	5,9		Canada	13,3
				Yougoslavie	3,6
Columbium[c]	Brésil	93,4			
	Canada	3,5	Manganèse	URSS	44,4
	Nigéria	1,8		Afrique du Sud	40,7
	Zaïre	0,9		Australie	6,1
				Gabon	2,9
Cuivre	Chili	19,2		Brésil	1,6
	États-Unis	17,8			
	URSS	7,1	Mercure	Espagne	32,7
	Zambie	6,7		URSS	11,3
	Canada	6,3		Algérie	7,9
	Pérou	6,3		États-Unis	6,8
	Zaïre	5,9		Mexique	5,6
Or	Afrique du Sud	58,3	Molybdène	États-Unis	54,4
	Autre EM	17,5		Chili	24,9
	EP	15,8		EP	9,2
	États-Unis	5,8		Canada	6,6
	Canada	2,5		Pérou	2,3

TABLEAU 2-5 Réserves minérales mondiales : pourcentage des parts des principaux métaux et minéraux détenus par les plus importants pays producteurs (suite)

(Prévisions de 1981)

Métal ou minerai	Pays ou région	Part (en %)	Métal ou minerai	Pays ou région	Part (en %)
Nickel	Nouvelle-Calédonie	25,1	Étain	Indonésie	15,5
	Canada	14,4		Chine	15,0
	Cuba	5,7		Malaisie	12,0
	Autres EM	36,8		Thaïlande	12,0
	Autres EP	13,5		URSS	10,0
				Bolivie	9,8
Groupe platine[e]	Afrique du Sud	81,2			
	URSS	16,7	Tungstène	Chine	46,9
	États-Unis	1,4		Canada	14,8
	Canada	0,8		États-Unis	8,6
Potasse	Canada	68,7		URSS	7,3
	EP	24,8		Australie	3,8
	Allemagne de l'Ouest	2,6	Vanadium	Afrique du Sud	42,2
	Israël-Jordanie[f]	1,5		URSS	39,2
	États-Unis	1,5		Chine	12,7
Argent	EP	23,7		Australie	0,2
	États-Unis	21,6		Finlande	0,07
	Canada	19,0		États-Unis	0,07
	Mexique	12,6			
	Pérou	7,2	Zinc	Canada	26,8
Soufre (élém.)	Canada	11,0		États-Unis	20,0
	Étast-Unis	7,7		Australie	10,0
	Mexique	4,0		Pérou	2,9
	Allemagne de l'Ouest	1,3		Mexique	1,3
	Espagne	1,3	Zirconium	Australie	29,2
Tantale	Thaïlande	33,3		Afrique du Sud	25,0
	Australie	20,8		États-Unis	16,7
	Nigéria	14,6		Inde	6,3
	Canada	8,3		EP	12,5
	Zaïre	8,3			

Source : Patrick J. Caragata, *National Resources and International Bargaining Power : Canada's Mineral Policy Options*, Kingston, Queen's University, Centre for Resource Studies, 1984, p. 136, cité par le *U.S. Bureau of Mines, Commodity Summaries*, Washington, D.C., U.S. Department of the Interior, 1982.

Nota : Il s'agit des réserves de ressources connues, économiquement récupérables.

a) EP signifie économies planifiées;
b) EM signifie économies de marché;
c) le total exclut les économies planifiées;
d) fer récupérable;
e) les statistiques sur d'autres économies de marché ne sont pas disponibles;
f) inclut les réserves de la Mer Morte.

Du côté de la demande, on s'entend sur le fait qu'au cours de la prochaine décennie, la consommation de métaux à l'échelle mondiale augmentera à un taux de moitié inférieur à celui observé depuis la Seconde Guerre mondiale. Cette différence reflète pour une bonne part le fait que la croissance économique mondiale est appelée à ralentir. Elle démontre également que, dans les pays développés, la quantité de matières premières industrielles utilisée dans différents domaines d'activités décroît. De nombreux facteurs expliquent cette baisse, notamment la substitution de ces matières par des produits synthétiques comme le plastique, de même que l'adoption de nouvelles techniques. L'Association minière du Canada a expliqué à la Commission que « le taux de consommation de minéraux par personne se stabilise dans les pays économiquement avancés, ce qui signifie qu'à l'avenir la croissance de la demande pourrait bien être circonscrite géographiquement aux pays du Tiers monde » (L'Association minière du Canada, *Rapport*, le 23 novembre 1983, p. 4). Les marchés des métaux dans les pays en voie de développement, à l'exception des pays nouvellement industrialisés, ne sont pas encore clairement définis; il n'est pas non plus certain que leur consommation de métaux atteindra les mêmes niveaux que ceux des pays industrialisés. En tout cas, selon les prévisions, le quart de la population du globe qui vit dans des pays industrialisés continuera, dans un avenir prochain, d'absorber plus des trois quarts des minéraux non combustibles.

Des changements sont également prévus en ce qui concerne la demande de différents produits par suite d'innovations technologiques qui mènent à de nouvelles utilisations de métaux, ou encore au développement de substances de remplacement. L'industrie de l'automobile en est un exemple frappant. Dans ce domaine, la substitution de l'acier par l'aluminium et le plastique, de même que la réduction de la taille des voitures qu'appellent les normes de consommation d'énergie, ont effectivement éliminé les perpectives de croissance des marchés conventionnels de l'acier et du minerai de fer. Dans le domaine des télécommunications, les fibres optiques commencent à se substituer au cuivre. Par contre, la popularité accrue du processus de galvanisation, comme moyen de protection contre la rouille, a suscité une demande accrue de zinc. Somme toute, les changements qui sont susceptibles de se produire dans un avenir prochain laissent supposer que l'industrie minière devra s'employer principalement à concevoir, à l'échelle mondiale, de nouvelles utilisations pour ses produits.

Pendant plusieurs années, le Canada a mérité la distinction d'être l'un des plus importants producteurs de métaux du monde. Nous vendons plus de 80 pour cent de notre production minière à plus de 100 pays, et ces exportations influent considérablement sur notre bien-être. Toutefois, le rendement de l'industrie minière canadienne a quelque peu diminué au cours de la dernière décennie. La production canadienne de la plupart des métaux (calculée en fonction du poids de la production) est à la baisse; la part du Canada sur les marchés internationaux dans le cas de certains des principaux métaux a également diminué; et, même en ne tenant pas compte des effets de la récession au cours des dernières années, la situation de l'emploi dans ce domaine est stagnante. De plus, les taux d'exploration et d'exploitation de nouvelles mines ne suffisent plus pour compenser l'épuisement des sources existantes et maintenir le niveau de production actuel.

Le plus important changement intervenu dans l'industrie minière au Canada a été sans contredit la baisse considérable des taux de croissance à long terme de la consommation de métaux. Cette tendance se poursuivra jusqu'à la fin du siècle. Les problèmes d'adaptation qu'a connus le Canada ont été compliqués encore davantage par le fait que les pays en voie de développement assurent maintenant l'approvisionnement d'une part croissante du marché des métaux non ferreux. Les exportations de métaux constituent une part importante des exportations totales et assurent un grand nombre d'emplois dans les pays en voie de développement. C'est pourquoi, au cours de la récession du début des années 1980, ces pays furent moins disposés à réduire leur production, sans tenir compte des prix, même si la demande était à la baisse. L'on prévoit que le marché mondial des métaux demeurera incertain et que la concurrence sera inévitable.

Les ressources forestières

Selon certains calculs, l'action humaine à différents âges de la civilisation aurait pu supprimer plus de la moitié des forêts qui recouvraient jadis la terre. De nos jours, 20 pour cent de la surface du globe est boisée, et plus de la moitié des forêts se trouvent dans les zones de climats tempérés du monde industrialisé. Les ressources forestières mondiales sont estimées à environ 300 milliards de mètres cubes[15]. On estime qu'il est possible d'abattre 7,5 milliards de mètres cubes de forêts par année sans nuire à la repousse. Par contre, une culture plus intensive permettrait peut-être de doubler ce niveau de coupe. Les prévisions, quant à la consommation globale de bois, indiquent que celle-ci doublera, pour atteindre 5 milliards de mètres cubes, d'ici l'an 2000. Le taux d'extraction actuel, à l'échelle du globe, n'est que de l'ordre de 2,5 milliards de mètres cubes. Toutefois, il semble que les forêts puissent produire deux fois plus de bois qu'elles ne le font actuellement. De telles données sont trompeuses, car tant les forêts que l'utilisation, qu'en font les pays industrialisés et en voie de développement, varient grandement. Les contraintes pratiques à l'exploitation forestière, au cours des vingt-cinq prochaines années, seront quelque peu plus restrictives que ne le laissent supposer les prévisions mondiales. De fait, cette situation offre un contraste frappant avec celle qui existe sur le plan des ressources minières, en raison de l'abondance relative de ces dernières.

Tous les ans, les forêts tropicales de la terre diminuent, en moyenne de 11,3 millions d'hectares, ce qui représente une réduction annuelle de 0,6 pour cent[16]. Elles sont en train de perdre la lutte, qu'elles livrent depuis des millénaires, contre la civilisation dans des pays comme la Tanzanie, le Costa-Rica, le Népal, le Zaïre, la Thaïlande et la Malaisie. L'une des principales causes de ce phénomène est la poursuite de la méthode traditionnelle de défrichage, qui consiste à couper et à brûler les forêts pour fournir des terres agricoles à des gens qui tentent d'échapper à la famine. Le ramassage du bois pour le chauffage contribue également à cette situation. Les besoins en bois de chauffage sont étroitement liés au taux de croissance de la population, et plusieurs pays subissent déjà des pénuries qui ne peuvent être palliées par l'importation de combustibles de régions ou de pays éloignés. La demande de

bois de chauffage, à elle seule, suffit à expliquer la disparition de plus de la moitié des forêts et de l'abattage de 80 pour cent des arbres dans les pays en voie de développement. La pénurie de bois de chauffage ne constitue pas le seul problème créé par la coupe des arbres. Au fil des ans, celle-ci a contribué davantage à une grave détérioration de la capacité de production et de rétention d'humidité des terres arables. Cette situation découle, notamment, de l'exploitation mécanisée des forêts, phénomène croissant dans les zones tropicales. Les pressions exercées sur ces forêts varient, évidemment, d'un pays à un autre. En Asie du Sud-Est et en Afrique, l'exploitation commerciale des forêts et le mouvement de colonisation exercent des pressions presque égales. En Amérique centrale, surtout au Nicaragua, les pâturages constituent la forme la plus destructive d'exploitation des forêts. Dans des pays comme le Brésil, la colonisation de la jungle a contribué à aggraver le problème. Dans les pays en voie de développement, les forêts sont donc en péril du fait que leurs ressources sont requises à des fins de survie à court terme, et parce qu'elles ont déjà souffert de dommages irréparables, à long terme.

Dans les pays industrialisés, les préoccupations liées aux ressources forestières portent essentiellement sur les pénuries de bois pour l'exploitation commerciale, et sont associées à des problèmes écologiques comme les pluies acides. Selon les prévisions, d'ici l'an 2000, les besoins en bois industriel dans le monde développé seront au moins deux fois plus importants qu'ils ne le sont de nos jours. Actuellement, près de deux tiers du bois industriel est du bois blanc, produit surtout dans l'hémisphère Nord. L'Amérique du Nord, l'Union soviétique, l'Europe et l'Océanie produisent 75 pour cent du bois, à l'échelle du globe, à l'exception du bois de chauffage. Étant donné que la production en Europe est peu susceptible de s'accroître, la majeure partie des ressources proviendront du Canada, des États-Unis et de l'Union soviétique. Les quantités supplémentaires de bois que ces pays auront à fournir se situent à la limite extrême de leur potentiel de production; de fait, une demande aussi importante de ressources forestières ne pourra être satisfaite que grâce à d'importants investissements dans les domaines de la sylviculture et du reboisement et, en Union soviétique, dans l'aménagement de nouvelles routes et de nouveaux établissements. Toutefois, la production de bois blanc commercial est déjà à la hausse dans le sud des États-Unis et dans l'hémisphère Sud, dans des pays comme le Brésil.

Bien qu'il soit peu probable que les quantités de bois blanc produites à travers le monde doublent d'ici l'an 2000, la production mondiale de bois dur pourrait, pour sa part, être doublée. Les plus grandes réserves inexploitées de bois dur de la terre se trouvent dans un nombre restreint de pays en voie de développement abondamment boisés. Le remplacement du bois blanc par le bois dur exigerait, notamment, un important redressement des techniques courantes utilisées pour la fabrication du papier.

Les nations pauvres et les pays privilégiés ne partagent donc pas les mêmes problèmes, lorsqu'il s'agit de ressources forestières. Néanmoins, la solution à long terme pour les régions, tant industrialisées qu'en voie de développement consiste à reboiser les forêts. Cette solution, toutefois, ne s'applique pas dans tous les cas. En réalité, une forêt tropicale, une fois transformée en désert, ne

peut être restituée, et même là où le reboisement est possible, les fonds requis pour mener à bien un tel projet sont énormes. La mise en œuvre d'une stratégie mondiale de reboisement pourrait, néanmoins, améliorer le système écologique de la terre et fournir une base accrue de ressources forestières, soit pour la production de bois de chauffage, soit pour des fins commerciales. La Chine offre un exemple de mesures efficaces. Depuis les années 1950, ce pays a réussi à renverser le processus de destruction de ses forêts, processus qui durait depuis quelque 5 000 ans déjà. Plusieurs observateurs de l'industrie forestière canadienne sont préoccupés par le fait que le taux actuel de replantation et de reboisement naturel n'est pas suffisant pour remplacer notre récolte annuelle d'arbres. Nous étudierons ce problème plus en détail dans la Partie IV de notre Rapport.

L'environnement

L'environnement physique de la planète Terre consiste en un système complexe en interaction. La myriade de processus en jeu est source de vie pour les êtres humains et pour tous les autres organismes. L'environnement naturel constitue le fondement des économies de subsistance traditionnelles, tout comme celui des économies occidentales contemporaines. Au Canada aujourd'hui, le milieu physique – avec ses champs, ses forêts et ses montagnes, ses rivières, ses lacs et ses océans – constitue non seulement une base pour l'activité industrielle, mais contribue également à l'essence même de notre culture.

Nous, les Canadiens, avons mis du temps à reconnaître certaines vérités, simples mais fondamentales, au sujet du monde dans lequel nous vivons. L'air, l'eau, la terre et la vie forment un système fermé. Le climat, un facteur déterminant de la fertilité de la terre, est régi par l'interaction du soleil et de l'atmosphère, des océans et des forêts. Les polluants industriels et la modification des cycles de la végétation perturbent inévitablement ces systèmes naturels. Par contre, lorsque nous tentons de poursuivre nos activités en respectant les processus naturels de notre environnement, nous en tirons profit. Par exemple, lorsque nous préservons nos régions boisées, nous obtenons non seulement des provisions importantes de bois d'œuvre et de chauffage, mais nous conservons également l'humidité qui aide à prévenir la perte de sol et à réduire les risques d'inondations.

De nos jours, l'un des plus importants défis mondiaux consiste à trouver des façons de poursuivre nos activités, sans mettre en péril la capacité de notre planète d'assurer la survie des générations actuelles et futures. Il s'agit d'un nouveau défi, car la croissance démographique et la technologie exercent sur l'environnement naturel de la terre des pressions jusqu'alors presque inconnues. Dans le monde industrialisé, des profits à court terme sont échangés contre des politiques de préservation à long terme au désavantage des générations à venir. Dans certaines régions des pays en voie de développement, la même génération livre une lutte quotidienne pour obtenir les denrées et le bois de chauffage dont elle a besoin pour vivre.

Personne ne sait au juste dans quelle mesure notre environnement peut s'adapter à une espèce – la nôtre en l'occurrence – qui semble avoir oublié

qu'elle fait partie intégrante du même vaste milieu naturel. Personne ne sait au juste quelles sont les limites des dommages irréparables causés à l'environnement. La question vitale que nous devons nous poser est la suivante : à longue échéance, que peut supporter notre planète? Dans plusieurs situations, le seuil des dommages irréparables est encore relativement éloigné. Dans plusieurs cas, nous ne savons pas où se situent les vrais points de danger, car nous ne disposons d'aucune preuve tangible pour nous mettre en garde contre un désastre imminent. Néanmoins, nous, les commissaires, croyons qu'il faut étudier les conséquences des mesures irréversibles qui sont prises en cours de route.

Les auteurs de *Global 2000*, un rapport sur les perspectives d'avenir des ressources de la terre, soumis au président Carter en 1980, prétendent que la génération actuelle joue avec le feu sur plusieurs fronts. Ils résument ainsi leur triste perception de l'environnement de notre planète à la fin de ce siècle :

> *Les ressources disponibles seront limitées [. . .] les quantités d'eau disponibles par personne à l'échelle mondiale diminueront de 35 pour cent, uniquement en raison de la croissance démographique [. . .].*
>
> *L'environnement aura perdu d'importantes capacités essentielles au maintien de la vie. D'ici l'an 2000, 40 pour cent des forêts, qui se trouvaient dans les PMD en 1978, auront été rasées. Le niveau de concentration de gaz carbonique dans l'atmosphère sera supérieur d'un tiers aux niveaux enregistrés au cours de la période qui a précédé l'ère industrielle. L'érosion des sols réduira, en moyenne, de plusieurs pouces les surfaces des terres arables partout dans le monde. La désertification, y compris la salinisation, envahira une fraction importante des prairies et des terres arables de la planète. Sur une période d'un peu plus de deux décennies, de 15 à 20 pour cent de toutes les espèces végétales et animales de la terre disparaîtront – ce qui représente la perte d'environ 500 000 espèces [. . .].*
>
> *Le monde sera plus vulnérable tant aux fléaux naturels qu'aux désastres causés par l'homme. La plupart des nations dépendront davantage de sources étrangères d'énergie en l'an 2000 qu'ils ne le font actuellement [. . .]. La perte de plasma germinatif dans des variétés locales et des espèces sauvages de cultures vivrières, conjuguée à un nombre accru de monocultures, risque fort d'entraîner d'importantes récoltes déficitaires[17] [Traduction].*

Certains observateurs bien informés ne partagent pas cette vision pessimiste de notre avenir. Toutefois, notre environnement mondial offre une foule de signes avertisseurs, quant au besoin d'intégrer davantage nos aspirations économiques et nos préoccupations environnementales, et d'atteindre un meilleur équilibre entre les besoins de l'avenir immédiat et ceux de l'avenir lointain. Nous ne pouvons plus espérer que les effets cumulatifs de la vie industrielle moderne assureront le maintien d'un environnement sain et autonome. Les intervenants de l'Institut pour la recherche sur l'environnement de l'Université de Toronto ont signalé à cette Commission : « Nous entrons dans un monde où les effets que nous produisons sur la nature, conjugués à un manque de compréhension, créeront un tout nouveau climat d'incertitude » (Institut pour la recherche sur l'environnement, Université de Toronto, transcription, le 1er novembre 1983, p. 5). Le Canada n'est pas à

l'abri des effets néfastes qui découlent d'une exploitation abusive de l'environnement dans d'autres pays; et les Canadiens ne sont pas tout à fait innocents dans leurs propres habitudes touchant l'environnement. En passant en revue les préoccupations majeures concernant l'environnement global, il est essentiel d'insister sur l'importance de mieux comprendre la relation d'interdépendance qui existe entre le territoire canadien et le reste du monde.

L'eau

La place de l'eau dans le cycle écologique du globe est critique. Tant la quantité que la qualité des ressources hydrauliques de la terre causent des problèmes dans plusieurs pays, et risquent fort d'en créer davantage d'ici la fin du siècle, en raison de la demande sans cesse croissante, jumelée au phénomène d'une pollution qui continue de s'aggraver. Il va sans dire que l'utilisation répandue de pesticides dans les techniques d'agriculture intensive polluera davantage les réserves d'eau à travers le monde. Les pays industrialisés soutiennent qu'ils utilisent de moins en moins de produits chimiques comme le DDT; par contre, l'utilisation de pesticides dans les pays en voie de développement risque de quadrupler d'ici l'an 2000. Dans les pays les moins développés, la pollution, résultant de l'utilisation abondante de pesticides, a déjà atteint des proportions alarmantes dans les canaux d'irrigation, les étangs et les rizières.

Il est également probable qu'un grand nombre de régions moins développées décideront d'aménager davantage de bassins fluviaux pour assurer un contrôle des inondations, produire de l'électricité et faciliter l'irrigation. Il va sans dire que la construction de grands barrages et la mise en œuvre de projets d'irrigation comportent plusieurs avantages, mais ils peuvent aussi troubler les écosystèmes tant fluviaux que littoraux, provoquant ainsi des problèmes de santé, l'inondation de terres précieuses, l'endommagement et la destruction de propriétés et le déplacement de milliers de personnes. La pollution côtière causée par l'agriculture, l'industrie, l'exploitation forestière et la mise en œuvre de systèmes de production d'énergie, de même que la croissance de communautés côtières, risquent d'empirer dans plusieurs régions.

Les sources d'approvisionnement en eau douce à travers le monde sont actuellement suffisantes pour répondre aux besoins des populations du globe, mais sont souvent mal gérées et sous-évaluées; les ressources et les besoins locaux ne sont habituellement pas du même ordre. Les Nations Unies estiment que la demande d'eau pour des fins d'irrigation, principale utilisation de cette ressource, doublera d'ici l'an 2000. La demande d'eau risque également de doubler entre 1971 et 2000 dans près de la moitié des pays du monde, en raison de la croissance démographique. Des quantités plus considérables encore seront requises pour améliorer les conditions de vie existantes. Bien que peu de données soient disponibles à ce sujet, il semble que, d'ici l'an 2000, plusieurs des pays les moins développés utiliseront des quantités d'eau qui risquent de tarir les sources d'approvisionnement auxquelles ils ont accès; même avant cette date, ils trouveront coûteux d'exploiter leurs ressources hydrauliques existantes. Dans les pays industriali-

sés, différents intérêts risquent de se faire davantage concurrence pour l'utilisation de l'eau, et cette concurrence pourrait entraîner des échelles de prix qui refléteront davantage la valeur réelle de cette ressource. La demande croissante risque de susciter un intérêt considérable pour des projets visant à dévier le cours de rivières importantes en Chine, en Union soviétique et au Canada, d'ici quelques décennies. Un intervenant, lors des audiences de cette Commission, a recommandé, puisque l'eau constitue une ressource globale, la formation d'une équipe de contrôle pour étudier les effets de projets de ce genre à l'échelle mondiale, projets qui, dans certains cas, en sont déjà à l'étape de planification[18].

Environ 20 pour cent de toutes les sources d'eau douce se trouvent en territoire canadien et le Canada doit veiller à bien gérer cette ressource, pour que les générations futures et les citoyens de la terre puissent en profiter. Nos efforts jusqu'à ce jour, comme en témoigne le piètre état des Grands Lacs, n'ont pas été suffisants pour assurer la réalisation de cet objectif.

Les pluies acides

Dans l'hémisphère Nord, les pluies acides constituent la plus grande préoccupation sur le plan environnemental. Une grande partie du Canada reçoit maintenant des précipitations de cinq à 40 fois plus acides que la normale. En hiver et au printemps, une nappe de brume, provenant des régions industrielles de l'Europe et de l'Asie, flotte au-dessus de vastes étendues de l'Arctique canadien. Ceci constitue une forme de pollution de l'air qui réduit sérieusement la visibilité, pendant la saison hivernale, d'un maximum de 300 kilomètres à aussi peu que 25 kilomètres. Le niveau de pollution de l'air, dans l'Arctique, en hiver, a augmenté de 75 pour cent depuis 1950, comparativement à l'émission de bioxyde de soufre qui s'est accrue de 100 pour cent en Europe et en Asie[19].

Tous les ans, les émissions d'oxyde de soufre, à elles seules, varient de 65 à 100 millions de tonnes. Les émissions d'oxyde de soufre et d'azote proviennent de la fonte de minerais riches en soufre (dont le Canada est le principal producteur), de la combustion industrielle, des gaz qui s'échappent des véhicules et de la combustion du charbon dans des usines génératrices d'énergie. Les oxydes de soufre et d'azote sont transportés par les vents au-delà des frontières nationales, dans un cycle qui se produit à l'échelle du globe. Ainsi, les émissions atteignent des régions situées à des centaines de kilomètres de leurs sources. Les systèmes naturels ramènent ensuite les polluants à la surface de la terre; ces substances se retrouvent directement dans l'eau, sur la terre et dans la végétation, ou retombent sous forme de précipitation d'ions de sulfate et de nitrate.

Les pluies acides causent de sérieux dommages d'ordre environnemental et économique en Europe et en Amérique du Nord. Par exemple, une étude réalisée en 1983 démontre que 34 pour cent des ressources forestières de l'Allemagne de l'Ouest étaient atteintes à différents degrés. Les forêts, en Pologne et en Tchécoslovaquie, ont également souffert de dommages semblables; les pluies acides en sont la cause. Aux États-Unis, le taux de croissance des sapins, dans plusieurs forêts montagneuses de la Nouvelle-

Angleterre, a diminué de moitié entre 1975 et 1979. Les dépôts acides touchent environ 38 millions d'hectares de forêts dans l'est du Canada, et des études indiquent que celles-ci pourraient nuire aux taux de germination et de croissance.

Les pluies acides endommagent également sérieusement les étendues d'eau, en entraînant une hausse des niveaux d'acidité bien au-delà de la moyenne. Avec l'intensification de l'acidité des lacs et des cours d'eau, les plantes et les espèces animales aquatiques commencent à disparaître ou n'existent plus que dans certains groupes d'âges. L'on peut réduire, avec le temps, la concentration acide par une diminution des émissions de soufre, mais les phénomènes biologiques naturels, une fois altérés, ne peuvent être rétablis. Les effets des dépôts acides sur les étendues d'eau ont été observés sur une période de temps prolongée en Scandinavie, et leur incidence sur certaines régions de l'Ontario et des Adirondacks, au nord de l'État de New York, a également été mise en lumière. Au Canada, des dizaines de milliers de lacs ontariens sont menacés, et le niveau d'acidité de milliers d'entre eux est probablement déjà fort élevé; plusieurs milliers de lacs au Québec sont également en danger. Depuis les années 1950, dix rivières importantes de la Nouvelle-Écosse sont devenues tellement acides que le saumon en a disparu. De nombreuses autres rivières dans les provinces de l'Atlantique sont aussi sérieusement menacées.

Le Canada ne peut se permettre d'ignorer ce danger. Il menace ses lacs et ses forêts qui sont la base d'une importante activité économique et l'arrière-plan d'une industrie des loisirs et du tourisme, activité lucrative dont les revenus annuels s'élèvent à plusieurs milliards de dollars. À moins que des mesures soient prises pour contrecarrer ce problème des pluies acides, son envergure et son intensité augmenteront considérablement. Une étude sur les pluies acides, présentée lors de la conférence d'Helsinki en juillet 1984, décrit cette forme de précipitation comme étant une « bombe à retardement » qui mettra quelque vingt ans avant d'exploser[20]. Il n'y a pas que l'environnement qui soit menacé par les effets des pluies acides; la santé des êtres humains l'est tout autant. Des études réalisées au cours des dernières années confirment qu'il existe une corrélation entre le niveau de sulfate dans l'air et l'incidence de maladies respiratoires. Une étude réalisée en 1984 par le *U.S. Administration's Office of Technology Assessment* estimait que les sulfates provoquaient, tous les ans, 50 000 morts prématurées liées à des troubles respiratoires ou cardiaques[21].

Il existe différents moyens de prévenir de nouveaux dommages causés par la pollution, et bien qu'ils soient difficiles et coûteux à mettre en pratique, ils sont tout à fait réalisables. Pour le Canada seulement, les coûts de l'équipement et des produits nettoyants pour l'assainissement sont estimés à deux milliards de dollars; les frais d'exploitation et de financement de ces activités porteront la note annuelle à 600 millions de dollars sur une période de vingt ans. Le manque d'une volonté politique dans les pays industrialisés les plus importants, y compris le Canada, constitue le principal obstacle au déploiement des efforts requis pour remédier à ce problème. Les progrès réalisés en vue de l'amélioration de cette situation ont été lents, mais nos gouvernements fédéral et provinciaux se sont engagés à réduire de moitié, d'ici 1994, les émissions de soufre permises en 1980 dans l'est du Canada.

Cependant, à moins que les Américains ne s'engagent à collaborer aux efforts visant à réduire le niveau de pollution, le programme canadien, aussi rigoureux qu'il puisse être, est voué à l'échec. Cette Commission croit que le problème des pluies acides doit occuper une place importante dans l'ordre des priorités, et encourage le Canada à renouveler sa participation à des forums internationaux portant sur cette question.

La dégradation des sols

Chaque année, dans de nombreuses régions du monde, près de 200 000 kilomètres carrés, soit une superficie égale à la moitié de celle de Terre-Neuve et du Labrador, se transforment en déserts, à cause de la sécheresse naturelle, d'une surexploitation agricole et des pâturages, et de la destruction de forêts, surtout dans des régions semi-arides. Les Nations Unies ont identifié quelque deux milliards d'hectares de terres, où les risques de désertification sont « élevés » ou « très élevés » : l'étendue de cette région menacée est environ deux fois et demie celle des déserts existants. Bien que la désertification touche quelque 100 pays, ce phénomène est plus sérieux en Afrique sub-saharienne, dans le nord-ouest de l'Asie et au Moyen-Orient. À l'avenir, toute stratégie mondiale en matière d'alimentation devra se pencher sur ce problème croissant.

Alors que la détérioration des sols constitue un problème particulièrement sérieux dans les régions les plus pauvres du monde, les perspectives agricoles des pays industrialisés sont également vulnérables à différentes formes de dégradation des sols. Cependant, l'utilisation d'engrais chimiques, de variétés de cultures à rendement élevé, de méthodes d'irrigation, d'herbicides et de pesticides, a jusqu'ici compensé, en termes de productivité des récoltes, l'appauvrissement des sols. La salinité, l'alcalinité et la saturation de l'eau ont déjà endommagé plus de la moitié des terres irriguées du monde. Et, bien qu'il soit possible de restaurer les régions endommagées, le processus est lent et coûteux. Une grande partie des nouvelles terres qui doivent être irriguées d'ici 1990 sont très vulnérables aux dommages liés à l'irrigation.

Malgré sa vaste étendue, le Canada n'est pas un pays riche en terres agricoles. Seulement 9 pour cent du territoire canadien est cultivable, et seulement la moitié de celui-ci est en fait exploité. Les experts conviennent qu'il y a eu une sérieuse détérioration des sols canadiens, dans toutes les régions du pays, causée par l'érosion, par l'eau et par le vent, le compactage, la salinité et la perte de fertilité. Dans les Prairies, par exemple, le rendement des sols naturels a diminué de 30 pour cent (50 pour cent selon certains) depuis la colonisation, bien que la production des céréales ait augmenté par bonds, surtout en raison de l'utilisation de variétés à rendement élevé et de grandes quantités d'engrais : l'étendue des terres endommagées en Alberta a triplé au cours des dix dernières années, et celle de la Saskatchewan a quadruplé au cours des derniers quinze ans. D'autres régions du Canada offrent également des exemples frappants de dégradation des sols. Par exemple, « de 60 à 70 pour cent de tous les sédiments dans le bassin des Grands Lacs proviennent de terres agricoles » (L'Honorable Eugène F. Whelan, transcription, le 24 novembre 1983, p. 9). Selon le rapport de 1984

du Comité permanent du Sénat sur l'agriculture, intitulé *La dégradation des sols*[22], la détérioration générale des sols pourrait compromettre l'expansion de la production agricole. Le genre de mesures proposées par le Comité du Sénat sont dignes de considération.

Les déchets nucléaires

Certains observateurs prédisent qu'au cours des dix prochaines années, la production d'énergie à travers le monde doublera. Selon les prévisions, même aux États-Unis, où de nouvelles commandes ont été annulées, retardées ou n'ont tout simplement pas été passées, la capacité de production d'énergie nucléaire doublera presque d'ici 1995[23]. Beaucoup d'incertitude règne encore quant à l'importance qui sera accordée à l'énergie nucléaire au-delà de l'an 2000, mais la capacité de production d'énergie nucléaire des pays de l'OCDE pourrait doubler, voire tripler, entre l'an 2000 et l'an 2025.

L'énergie nucléaire comporte de nombreux dangers. En plus de la menace constante d'un accident nucléaire, aucune méthode acceptable n'a encore été mise au point pour la destruction et l'entreposage permanents de déchets hautement radioactifs. Certains des sous-produits de réacteurs ont des demi-vies d'une durée bien supérieure à la période de l'histoire enregistrée jusqu'à présent. La génération d'énergie nucléaire produit des quantités relativement faibles de combustibles hautement radioactifs et de déchets peu radioactifs. L'extraction et le traitement de l'uranium produisent des quantités importantes de déchets et de résidus peu radioactifs. Bien que les résidus soient moins puissants que le minerai original, ils risquent tout de même de contaminer l'eau souterraine, s'ils ne sont pas détruits de façon convenable. Dans certains endroits, la filtration et l'acheminement de polluants par le biais de nappes aquifères pourraient entraîner la contamination des eaux superficielles.

En plus du problème de la destruction des déchets, l'énergie nucléaire comporte d'autres dangers pour l'environnement en cette ère moderne. Parmi les mieux connus figurent la déviation possible de la recherche et de matériaux depuis la production de réacteurs nucléaires jusqu'à celle d'armes nucléaires; les risques pour la santé et pour la sécurité des employés et du public en général, liés à l'exploitation d'usines de production d'énergie nucléaire; et le besoin de continuer d'assurer la sécurité d'usines nucléaires qui ne sont plus exploitées. Les réactions canadiennes, face à ces possibilités alarmantes, se sont manifestées sous différentes formes, y compris l'adhésion au traité de non-prolifération nucléaire, l'imposition de mesures de sécurité au niveau de l'exportation d'uranium, l'adoption de règlements applicables à l'échelle nationale, par le biais de la Commission de contrôle de l'énergie atomique, et l'appui d'une recherche complexe sur des méthodes sûres pour l'entreposage de déchets nucléaires.

Les effets désastreux qui pourraient résulter d'accidents nucléaires, jumelés aux controverses concernant l'utilisation de l'énergie nucléaire, laissent supposer que les questions environnementales inhérentes à celle-ci méritent une grande attention de la part de tous les pays. Comme le Canada est un des principaux producteurs d'uranium, de même qu'un producteur d'énergie

nucléaire, les Canadiens ont la responsabilité toute particulière de veiller à ce que la production de l'énergie nucléaire ne devienne pas une menace pour les générations futures. Nous aurions certes intérêt à participer davantage aux recherches nationales et internationales réalisées dans ces domaines.

La destruction des forêts tropicales

Les forêts tropicales constituent une ressource vitale, non seulement aux yeux des populations locales, mais aussi pour les nations bien au-delà de leurs territoires. Avec la diminution des forêts tropicales, les avantages environnementaux qu'elles offrent se trouvent progressivement et irréversiblement réduits. La pollution des eaux locales et l'érosion des sols empirent; des inondations d'aval se produisent; des changements de climats surviennent, et certaines régions se transforment en déserts; de plus, une importante source d'énergie, qui alimente la plupart des pays en voie de développement, est perdue. Le même processus entraîne une perte de diversité au niveau génétique, puisque la moitié de toutes les espèces animales et végétales de la terre vivent dans les forêts tropicales; de plus, il y a une perte de la qualité et de la quantité de l'eau dans l'atmosphère. Plus particulièrement en Amérique centrale, la perte de l'entrepôt génétique que constitue la forêt est source de préoccupation, car cette zone très limitée renferme une grande diversité biologique.

La contribution des forêts tropicales au climat de la terre doit également être considérée. Lorsque les forêts sont défrichées, le niveau de réflexion de la surface de la terre se trouve augmenté, ce qui signifie qu'une plus grande partie de l'énergie du soleil est réfléchie dans l'espace. Plusieurs scientifiques croient que cette réflexion peut modifier les phénomènes dans des régions éloignées des tropiques. Certains experts croient également que la quantité d'oxygène dans l'atmosphère diminue lorsque des forêts sont défrichées.

Au cours des dernières années, plusieurs prévisions ont été faites concernant le rythme auquel les forêts tropicales sont détruites. Bien qu'il soit difficile de mesurer ce processus, et que les méthodes utilisées soient souvent controversées, de nombreuses études ont conclu que la dénudation des forêts est un problème écologique particulier aux pays tropicaux de la terre. Comme leur base écologique est différente de celle d'autres types de forêts, les forêts tropicales ne pourraient manifestement pas être exploitées selon les méthodes utilisées en Amérique du Nord au cours du dernier siècle. Une fois leur cycle perturbé, les forêts tropicales mettent entre 150 à 400 ans à se régénérer.

En 1950, les forêts tropicales couvraient 16 pour cent de la surface de la terre; ce chiffre est maintenant de 12 pour cent et pourrait diminuer jusqu'à 7 pour cent d'ici la fin du siècle. Dans un avenir prévisible, selon certaines études, les pressions accrues exercées par la population, les méthodes de défrichage qui consistent à abattre et à brûler les surfaces boisées pour les transformer en terres arables, le ramassage du bois de chauffage et les techniques d'abattage rapide réduiront la surface des forêts tropicales de 4 millions à 20 millions d'hectares par année. L'étude la plus complète, réalisée conjointement en 1982 par l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture et le Programme pour l'environnement des Nations Unies,

estimait à 11,3 millions d'hectares, ou 0,6 pour cent par année, la perte en forêts tropicales[24]. La dénudation constitue un sérieux problème en Amérique centrale, dans la plupart des pays de l'Afrique occidentale, et dans le sud de l'Asie, mais non dans la région de l'Amazone. La Côte d'Ivoire, par exemple, perd ses forêts à un rythme de 5,3 pour cent par année, comparativement au Brésil où le taux annuel ne s'élève qu'à 0,34 pour cent. Les forêts en Thaïlande ont presque toutes disparu. Si ce n'est pas déjà trop tard, il n'est certes pas trop tôt pour que le Canada s'intéresse davantage à la question de la destruction des forêts tropicales.

L'« effet de serre »

Des changements climatiques majeurs et mineurs, causés par des forces naturelles, ne sont pas nouveaux dans l'histoire de la terre. La possibilité d'un réchauffement considérable de la terre au cours du prochain demi-siècle, phénomène qui a mérité le nom d'« effet de serre », est un fait sans précédent, car il est causé par les activités de l'homme et non par les forces de la nature. Le contenu total de l'atmosphère en gaz carbonique augmente de 3 pour cent par décennie, surtout en raison d'une utilisation accrue de combustibles fossiles. En 1981, la concentration de gaz carbonique dans l'atmosphère de la terre a augmenté d'environ 0,5 pour cent[25]. Ce phénomène provient, pour une bonne part, de l'utilisation accrue de gaz synthétiques, de même que de l'exploitation ou de la destruction accélérée des forêts tropicales qui absorbent le gaz carbonique de l'atmosphère; inversement, le défrichage de ces forêts et l'utilisation du bois pour le chauffage dégagent du gaz carbonique dans l'atmosphère.

De hautes concentrations de gaz carbonique ne compromettent pas la santé des êtres humains et comportent même des avantages puisqu'elles permettent aux cultures d'en bénéficier en enrichissant leurs éléments nutritifs de base. Toutefois, les concentrations de gaz carbonique absorbent certains rayons infra-rouges et influencent ainsi la température de l'atmosphère et de la surface de la terre. De nombreux experts signalent qu'il en résultera vraisemblablement un réchauffement considérable de la terre et que celui-ci pourrait avoir des répercussions dramatiques et d'une portée mondiale sur l'environnement.

Les plus grands savants ne s'entendent pas sur l'arrivée et l'ampleur de ce réchauffement, pas plus d'ailleurs que sur son effet possible sur l'environnement, ou sur de nombreuses autres questions telles que la mesure dans laquelle la destruction de forêts tropicales peut accélérer ce phénomène, et le rôle des océans quant à l'absorption de concentrations accrues de gaz carbonique. La plupart des prévisions scientifiques indiquent que la concentration de gaz carbonique dans l'atmosphère atteindra, d'ici le milieu du siècle prochain, le double du niveau enregistré au cours de la période qui a précédé la révolution industrielle. Ce phénomène entraînera une hausse moyenne de température de 1,5 °C à 3 °C, avec des hausses plus élevées encore aux pôles. D'ici l'an 2100, la température de la terre pourrait avoir augmenté de 5 °C.

Quel impact aura la hausse prévue des températures dans le monde? Même la plus faible hausse peut avoir des effets localisés et inégaux, mais dramatiques. Par exemple, entre 1880 et 1938, l'hémisphère Nord s'est réchauffé de 0,6 °C. Ce phénomène a entraîné un réchauffement plus marqué encore dans les régions de l'Atlantique Nord et de l'Arctique, poussant ainsi la morue à se diriger vers la côte ouest du Groenland, ce qui a transformé cette économie locale[26]. Les prédictions d'une hausse moyenne de température de 1,5 °C à 3 °C doivent donc être traitées avec le plus grand sérieux, surtout pour les climats nordiques. Si elles se réalisent, le Canada, et plus particulièrement les régions du Nord, subiront de profonds changements climatiques d'ici l'an 2050, avec des hausses moyennes de température pouvant atteindre de 4 °C à 6 °C[27].

Si, comme le prédisent certains scientifiques, les hausses climatiques prévues se produisent d'ici le milieu du siècle prochain, il y aura un déplacement des zones climatiques en direction du nord, accompagné de changements au niveau des courants, des substances nutritives et des formes de vie sur la terre. Si la température s'élève de 5 °C dans les zones climatiques actuellement propices à la culture du maïs et du blé, la superficie de ces régions pourrait s'accroître d'environ 600 kilomètres au nord de leurs limites actuelles. Il se pourrait que ce phénomène s'avère moins productif que prévu, de nombreuses régions du Nord, dont certaines situées au Canada, ne comportant pas de terres propices à l'agriculture. De plus, même si les Prairies canadiennes pouvaient profiter d'une saison de récolte plus longue, le Midwest américain deviendrait trop chaud pour la culture du maïs et du blé d'hiver. La possibilité de températures plus élevées dans les latitudes Nord a conduit certains chercheurs à conjecturer que les glaces polaires pourraient fondre avant la fin du XXI^e^ siècle, dégageant ainsi l'océan Arctique.

Des variations importantes, au niveau de la précipitation régionale, viendraient s'ajouter aux changements de températures. Certaines études prévoient des hausses de précipitation allant jusqu'à 7 pour cent, mais l'effet de ce changement variera sans doute d'une région à l'autre[28]. Certaines simulations types indiquent des hausses des eaux de ruissellement dans les hautes latitudes et une aridité accrue dans les latitudes moyennes. Les eaux de ruissellement dans le bassin de l'Arctique augmenteraient, ce qui modifierait les ressources marines, la navigation et les systèmes climatiques en général au Canada. Une diminution de la précipitation, dans les latitudes moyennes du Canada, pourrait entraîner des conditions de sécheresse accrues dans les régions sud des Prairies. Dans le sud de l'Ontario, la sécheresse accrue pourrait provoquer une réduction du volume des Grands Lacs pouvant atteindre jusqu'à 21 pour cent.

Comme le réchauffement du Nord pourrait accroître les zones agricoles, faciliter les transports, et diminuer la demande d'énergie pour le chauffage, on estime que ce phénomène aurait en général, des conséquences heureuses pour le Canada. Toutefois, il n'en va pas ainsi pour toutes les régions du monde. En tant que membre de la communauté internationale, le Canada doit s'intéresser aux conséquences de ce phénomène à l'échelle mondiale.

En l'absence d'un consensus international sur la question du réchauffement de la terre, il semble peu probable que des pays entreprennent individuelle-

ment de réduire les émissions de gaz carbonique. Selon une étude américaine récente[29], seule l'interdiction d'utiliser du charbon, d'ici l'an 2000, pourrait ralentir le rythme de réchauffement de la température, mais l'imposition d'une telle sanction n'est pas politiquement réalisable, en raison de l'inégalité du fardeau que les différents pays auraient à assumer. Certains pays semblent mieux disposés à promouvoir des stratégies d'adaptation, mais, pour que de telles mesures portent leurs fruits, il faudra recueillir des données plus précises sur la venue et les conséquences régionales de ce réchauffement.

L'extinction d'espèces

Charles Darwin décrivait l'extinction dans son œuvre *De l'origine des espèces*, comme étant la disparition graduelle ou dans certains cas, soudaine, d'espèces ou de groupes d'espèces enrayées par des agents hostiles inaperçus dans le processus de sélection naturelle[30]. Au cours du XX^{e} siècle, l'humanité a rompu le processus décrit par Darwin, et a provoqué l'extinction d'une quantité sans précédent d'espèces. Nous commençons tout juste à percevoir l'envergure et la gravité de ce problème.

Selon l'Union internationale pour la conservation de la nature et de ses ressources (UICN), environ 25 000 variétés de plantes et plus de 1 000 espèces vertébrées sont menacées d'extinction[31]. Ces données ne tiennent pas compte de la perte de milliers d'espèces invertébrées, telles que les mollusques, les insectes et les coraux, et des espèces d'insectes et de plantes non classifiées, dont les habitats sont détruits. Plusieurs prévisions indiquent qu'en tenant compte de ces espèces de plantes et d'invertébrés non classifiées, de 500 000 à deux millions d'espèces, représentant jusqu'à 20 pour cent de toutes les espèces sur terre, pourraient disparaître, d'ici la fin du siècle[32].

Parmi les principaux phénomènes qui menacent la survie de ces espèces, notons l'hybridation, l'introduction d'espèces exotiques, l'exploitation abusive de la chasse, de la pêche et des ressources forestières, de même que la pollution. La destruction de l'habitat naturel constitue la plus sérieuse menace pour les espèces sauvages, plus particulièrement la pollution des eaux et le défrichage des forêts tropicales en Amérique centrale et en Amérique du Sud. De la moitié aux deux tiers de toutes les extinctions prévues d'ici l'an 2000 devraient se produire dans ces régions où la diversité des espèces est la plus grande.

La base génétique d'une bonne part de la production alimentaire a été grandement réduite : de nos jours, quatre cinquièmes des denrées alimentaires du monde sont dérivées de moins de deux douzaines d'espèces de plantes et d'animaux. Cette réduction résulte d'extinctions et de la confiance accordée par les fermiers à un nombre sans cesse réduit de variétés hybrides de cultures. Plus les espèces sont uniformes, plus les cultures deviennent vulnérables à des épidémies de vermines et de maladies, et à des changements climatiques soudains. Étant donné que les variétés primitives de cultures et les variétés sauvages de même famille sont les seuls dépositaires de la résistance recherchée lors des croisements, il est impératif de les protéger. En dépit de cette nécessité, certaines races de variétés distinctes diminuent rapidement, au

fur et à mesure que des terres incultes ou d'un faible rendement sont exploitées.

L'introduction, voulue ou accidentelle, d'espèces exotiques dans un écosystème peut avoir des effets défavorables sur les espèces indigènes, auxquelles elles font concurrence pour l'espace ou la nourriture, ce qui entraîne la prédation, la destruction de l'habitat naturel et la transmission de maladies ou de parasites. Par exemple, l'introduction de la lamproie a créé des problèmes dans les Grands Lacs, et l'introduction de chèvres et de lapins est en train de détruire l'habitat des plantes, des oiseaux et des reptiles dans les îles du Pacifique et de l'océan Indien.

Conclusions

L'analyse et la compréhension du fonctionnement de l'écosystème de notre planète en sont au stade embryonnaire. Malgré l'explosion des connaissances, au cours des récentes décennies, nous ne savons encore que très peu de choses sur les phénomènes naturels qui ont permis à la vie de se maintenir sur la terre depuis des millénaires. Toutefois, à la lumière de ce que nous savons, les signes troublants de dangers sont évidents. Les effets néfastes, et parfois irréversibles, de nombreuses activités humaines sautent aux yeux. On ne saurait attendre le dernier mot de la science pour trouver des solutions à nos problèmes. C'est à nos risques et périls que nous exploitons les ressources terrestres à des rythmes qui excèdent la capacité de l'écosystème de satisfaire aux exigences que nous lui imposons.

Des pays en particulier, comme le Canada, doivent tenter de trouver des solutions à ces problèmes mondiaux, dans la mesure où ils le peuvent, à l'intérieur de leurs propres frontières. Enfin, de nombreux problèmes environnementaux ont une dimension mondiale et ne pourront être résolus que grâce à une coopération et à des efforts internationaux concertés. La solution de ces problèmes dépendra également d'un changement fondamental de valeurs, en vue de rétablir l'équilibre entre les sociétés industrialisées et le milieu naturel.

Les Canadiens ont reconnu la dimension mondiale des problèmes environnementaux et ont participé à des efforts de coopération avec des groupes tels que la Commission mixte internationale, formée pour traiter de questions canado-américaines concernant notamment la qualité et la quantité de l'eau. Le Canada a également joué un rôle important lorsqu'il a fallu élaborer en 1972 la déclaration de la Conférence de Stockholm, qui avait pour objet de sensibiliser le monde à la question de l'environnement. Notre pays a fait une contribution remarquée au Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), dont le premier directeur général Maurice Strong, était un Canadien; à l'adoption, en 1983, de la résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies qui a donné naissance à une commission mondiale pour l'environnement et le développement; à l'élaboration d'une déclaration sur les pluies acides par vingt pays, lors d'une conférence internationale tenue à Ottawa, en mars 1984; et à plusieurs autres projets internationaux liés aux problèmes de l'environnement à l'échelle mondiale. Les Canadiens possèdent donc une expérience nationale et, dans

une certaine mesure, internationale sur laquelle ils peuvent s'appuyer. Cette Commission encourage le Canada à redoubler d'efforts pour arriver à cette fin.

Notes

1. Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, *Agriculture : Horizon 2000*, Rome, OAA, 1981, p. 123.
2. OAA, *Agriculture : Horizon 2000*, chapitre 2.
3. Voir « People, Land, and Food Production: Potentials in the Developing World » dans *Options*, IIASA, p. 1-2.
4. Voir citations par Kenneth R. Farrell, Fred H. Sanderson, Trang T. Vo et Michael F. Brewer, « Meeting Future Needs for United States Food, Fiber, and Forest Products » dans Document de référence : *Needs Assessment for the Food and Agricultural Sciences*, Washington, D.C., Comité conjoint pour les sciences de l'alimentation et de l'agriculture, 1984, p. 29.
5. *Ibid.*, p. 91.
6. Voir Francis T. Christy, Jr., « *La pêche et l'alimentation : développement, gestion et répartition* », document préparé pour la conférence « Le droit de manger », tenue à Montréal en mai 1984.
7. Shell Canada Limitée, mémoire, le 31 juillet 1984, p. 6.
8. Shell Canada Limitée, mémoire, le 31 juillet 1984, p. 6.
9. Renseignements fournis à cette Commission par les Pétroles Esso Canada et la société Exxon.
10. Renseignements fournis à cette Commission par les Pétroles Esso Canada.
11. Office national de l'énergie, *L'énergie au Canada : offre et demande – Rapport technique, 1983-2005*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1984, p. 101.
12. Patrick J. Caragata, *National Resources and International Bargaining Power: Canada's Mineral Policy Options*, Kingston, Université Queen's, Centre for Resource Studies, 1984, p. 40.
13. OCDE, Projet Interfuturs, *Face au futur : pour une maîtrise du vraisemblable et une gestion de l'imprévisible*, Paris, OCDE, août 1979. Le groupe Interfuturs s'est inspiré de données contenues dans le document *Commodity Data Summaries, 1977*, produit par le *U.S. Bureau of Mines*. Ce document n'a pas été mis à jour.
14. Patrick J. Caragata, *National Resources and International Bargaining Power: Canada's Mineral Policy Options*, Kingston, Université Queen's, Centre for Resource Studies, 1984, p. 40.
15. Thomas Bertelman *et al.*, *Resource Society and the Future*, rapport préparé pour le *Swedish Secretariat for Future Studies*, Oxford, Pergamon Press, 1980.
16. J.P. Lanly, *Tropical Forest Resources*, bulletin forestier de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, Programme des Nations Unies pour l'environnement, n° 30, Rome, 1982.
17. United States, Council on Environmental Quality et Department of State, *The Global 2000 Report to the President: Entering the Twenty-First Century*, vol. 1, Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, 1980, p. 39 – 40.
18. Voir R.B. Church, Université de Calgary, transcription, vol. 47, Edmonton, 16 novembre 1983, p. 9680.
19. Voir L.A. Barrie, D. Fisher et R.M. Keorner, *Trends in Arctic Air Pollution Revealed by Glacial Ice Cores*, Ottawa, ministère de l'Environnement, Service de l'environnement atmosphérique, 1984.

20. Cette conclusion s'inspire d'une recherche basée sur l'étude d'aiguilles de pin recueillies en Finlande sur une période de trente ans. L'étude a été réalisée par le professeur Taisto Raunemaa du Département de physique de l'Université de Helsinki. Voir Taisto Raunemaa et Pertti Hari, « The Problem : Forest and the Environment, a Profound Change », un exposé présenté à la conférence du Club de Rome sur les forêts et l'environnement à Helsinki, juillet 1984.

21. *Acid Rain and Transported Air Pollutants: Implications for Public Policy*, Washington, D.C., U.S. Congress, Office of Technology Assessment, 1984.

22. Canada, Sénat, *La dégradation des sols*, Comité permanent sur l'agriculture, les pêcheries et les forêts, Ottawa, 1984.

23. Voir Noel O'Brien, « A Canadian Viewpoint on the Outlook for Uranium », un exposé présenté à la conférence *Mineral Outlook*, Ottawa, 15 mai 1984; Toronto, *Denison Mines Limited*, 1984.

24. J.P. Lanly, Tropical Forest Resources, bulletin forestier de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, (OAA), Programme des Nations Unies pour l'environnement, n° 30, Rome, 1982.

25. Voir F. Kenneth Hare, « Climatic Variability », *Queen's Quarterly*, n° 85, hiver 1978–1979, p. 595 – 606.

26. *Ibid.*, « Climatic Variability ».

27. D.F.W. Pollard, *The Carbon Dioxide-Oxygen Budget: The Global Budget from a Forestry Perspective*, document présenté dans le cadre du colloque « Conservation for Sustained Use », à Kleinburg (Ontario), les 29–30 mars 1984. Ottawa, ministère de l'Environnement, Service canadien des forêts, 1984.

28. G.A. McKay et T. Allsopp, *Climatic Change and Energy Use: A Northern Perspective on Climatic Uncertainty*, manuscrit non publié, Downsview (Ontario), Centre canadien de climatologie, 1981.

29. Stephen Seidel et Dale Keyes, *Can We Delay a Greenhouse Warming?*, Washington, D.C., Office of Policy and Resources Management, Office of Policy Analysis, 1983.

30. Voir Charles Darwin, *De l'origine des espèces*, Londres, John Murray, 1911, p. 458 – 464.

31. Glen Lucas et Hugh Synge, *The IUCN Plant Red Data Book*, Morges, IUCN, 1978; et « International Union for Conservation of Nature and Natural Resources » dans *Red Data Book*, Morges, IUCN, 1975. Ce groupe produit des documents distincts, avec suppléments et révisés, sur les poissons, les batraciens, les reptiles, les oiseaux et les mammifères.

32. Voir, par exemple, *The Global 2000 Report to the President*; et Norman Myers, *The Sinking Ark*, Oxford, Pergamon Press, 1979.

Les perspectives physiques et humaines mondiales : les implications générales pour le Canada

L'examen de la croissance démographique a conduit les commissaires à une conclusion ferme : si les pays les plus pauvres ne peuvent mettre en œuvre des programmes généralisés de planification des naissances et des programmes parallèles de développement économique, la malnutrition et la pauvreté empireront inéluctablement au cours des prochaines décennies. Il s'ensuivra une aggravation des disparités et des tensions entre différentes régions aussi bien qu'entre le monde développé et celui en voie de développement, ce qui rendra la terre entière plus instable encore. Notre examen de l'environnement mondial met également en lumière un dangereux cycle de détérioration qui est non seulement récent, mais sans précédent. Ces faits renvoient de nouveau à la question de la capacité de la terre de pourvoir, à long terme, à nos besoins. Les savants n'ont pas encore déterminé la capacité d'assimilation de notre planète, mais la prudence nous commande d'accorder au plus tôt une importance capitale à ces problèmes, et de favoriser une meilleure intégration des objectifs économiques et environnementaux. L'économie canadienne ne peut, sans danger, tolérer un degré d'exploitation des ressources naturelles qui, tout en dépassant les limites physiques de notre planète, en épuise les mécanismes de contrôle social.

Comme le Canada occupe une position privilégiée parmi les nations, les problèmes complexes et parfois accablants que doit affronter la communauté mondiale jusqu'à l'an 2000, et au-delà, semblent très éloignés. Outre son niveau de vie élevé, trois facteurs distinguent le Canada des autres pays industrialisés. Premièrement, nous avons une population peu importante par rapport à la superficie de notre territoire. Deuxièmement, le Canada compte parmi les rares pays qui n'ait été ravagé par une guerre civile ou une guerre mondiale au cours des cent dernières années. Troisièmement, nous avons une abondance remarquable de ressources naturelles. Notre histoire économique a évolué au gré de nos ressources, de même que notre identité nationale, notre réputation internationale et nos activités de loisirs. Par conséquent, les problèmes de surpopulation et d'approvisionnement en nourriture ne se posent pas chez nous, pas plus que ceux concernant l'accès aux ressources minérales, océanographiques ou forestières, à l'eau potable, ou aux carburants fossiles et à l'électricité. Cependant, en matière d'environnement, nous partageons les problèmes de tous les autres pays, comme en témoignent la pollution généralisée de nos Grands Lacs, les dommages causés par les pluies acides et le déclin important de nos ressources forestières exploitables.

Bien que le Canada jouisse actuellement d'une affluence relative et de l'absence de crise, on aurait tort de ne pas s'inquiéter des événements mondiaux que les commissaires ont examinés. Premièrement, il existe une telle différence de richesses entre le monde en voie de développement et le monde industrialisé que les Canadiens doivent s'efforcer de bâtir un avenir meilleur. Deuxièmement, à mesure que s'améliore la connaissance du processus naturel et des systèmes écologiques de la planète, l'humanité devient plus sensible à la dimension mondiale de ces systèmes, et comprend mieux qu'un dommage occasionné à une partie puisse se répercuter sur

l'ensemble. De plus, les progrès de la science et de la technologie augmentent plus que jamais les liens d'interdépendance entre pays. Il est, par conséquent, à la fois impossible et imprudent d'isoler les Canadiens du reste de l'humanité. En dernière analyse, la technologie a donné aux Canadiens le pouvoir de répondre, parfois rapidement, aux crises ou aux besoins surgissant n'importe où dans le monde.

Le Canada ne peut évidemment pas, de lui-même, résoudre ou assumer les problèmes du monde. Nous pourrions, naturellement, cultiver plus de blé que nous ne pourrions en vendre aux pays plus pauvres, mais ces ventes seraient limitées si les pays destinataires n'ont pas les devises nécessaires à l'achat de notre grain. En outre, l'immensité de nos Prairies ne suffirait pas à nourrir le monde entier. Bien qu'il nous incombe de partager nos ressources au moyen de l'aide, ou des relations commerciales, nous ne saurions en faire notre contribution unique.

Il faut des efforts internationaux concertés pour trouver des solutions aux problèmes de santé, de nutrition, de gestion du milieu, et des systèmes commerciaux et économiques mondiaux. Ces efforts doivent dépasser les aspects techniques et se porter vers les aspects plus importants, politiques et socio-économiques, de notre société mondiale, afin de corriger, en particulier, les tendances irresponsables de la civilisation occidentale. Le Synode général de l'Église anglicane du Canada, par exemple, a déclaré à la Commission que, en fin de compte, la solution aux problèmes de milieu implique une révision fondamentale de nos valeurs globales :

> *Nous sommes aujourd'hui engagés dans une lutte épique occasionnée par une aliénation profonde de la société industrialisée du monde de la nature [. . .]. On ne peut résoudre la crise du milieu uniquement par la technologie et la science, car c'est essentiellement d'une crise de l'esprit qu'il s'agit.*
>
> (Synode général de l'Église anglicane du Canada, mémoire, le 1er novembre 1983, p. 39.)

Les commissaires pensent que le Canada doit assumer immédiatement un rôle actif de leader. Il doit le faire en agissant dans les organismes internationaux, en fournissant de l'assistance directe, ou en offrant de l'aide au développement sur une base commerciale. Parmi les domaines primordiaux où le Canada pourrait fournir un soutien efficace, il y a l'agriculture, l'éducation, ainsi que le financement et les équipements en vue de planifier les naissances. L'un des participants a proposé que le Canada assume un rôle semblable en ce qui concerne les problèmes internationaux liés à l'environnement :

> *Il faut des accords internationaux nouveaux, non seulement en matière de défense et de commerce, mais également pour gérer les ressources naturelles de notre planète. Le Canada devrait prendre la tête de telles entreprises.*
>
> (Institut pour la recherche sur l'environnement, Université de Toronto, mémoire, le 1er novembre 1983, p. *i*.)

Les Canadiens peuvent également prendre les devants dans d'autres domaines, comme l'exploitation de nos propres ressources, même si le profit d'une telle activité nous revient. Il reste beaucoup de progrès à réaliser pour reboiser nos forêts et gérer notre sol et notre eau.

La nature globale des problèmes implique que, ne serait-ce que pour leurs propres intérêts, les Canadiens doivent affirmer leur volonté d'assumer les responsabilités mondiales que les pressions politiques internes tendent à nier. Les considérations morales interdisent, cependant, d'aborder les problèmes de l'humanité en fonction d'une conception étroite de l'intérêt national. De plus en plus, les Canadiens, comme le reste du monde, devront affronter la dichotomie qui existe entre un système politique mondial dominé par des pays particuliers et des problèmes dont la portée dépasse les intérêts nationaux. Les commissaires ne voient pas de solution facile à cette tension croissante.

Le milieu de la connaissance : le défi du changement

La technologie peut-elle résoudre les problèmes du monde?

Aussi loin que l'on puisse remonter dans l'histoire, la religion et la science se sont disputé le premier rôle en vue d'influencer la perception de l'homme et sa compréhension du monde. Au cours des derniers siècles, la science a pris le dessus, et on dit parfois qu'elle constitue le facteur fondamental de transformation de notre monde – pour le meilleur ou pour le pire. Notre société fut le témoin de progrès scientifiques et technologiques qui ont à la fois contribué aux progrès de la société et à ses problèmes. La science et la technologie ont certainement augmenté la consommation énergétique, mais par contre, elles ont aidé à développer de nouvelles sources d'énergie. Elles ont contribué à accroître substantiellement la pollution de notre milieu, mais, d'autre part, elles fournissent la clé de l'élimination du problème. Elles ont augmenté les pressions sur des ressources finies mais, inversement, elles ont permis la découverte et la transformation plus efficace de ces ressources, de même que le développement des matériaux de remplacement qui augmenteront la disponibilité de ressources autrement rapidement épuisées. La science offre également le moyen de limiter l'explosion démographique qui exerce actuellement tellement de tensions sur les ressources mondiales.

La possibilité d'utiliser la science et la technologie pour soulager nos problèmes actuels nous démontre que ce n'est pas l'explosion des connaissances qui est à l'origine de la situation désastreuse de l'humanité. C'est, plutôt, le fait que cette explosion se soit produite dans une civilisation qui a permis à la science et à la technologie de se développer sans contrôle social adéquat[1]. Cela ne signifie pas que les sociétés modernes n'auront pas la possibilité d'utiliser d'une manière intelligente les progrès technologiques au cours du prochain siècle, et de modifier ainsi le processus de croissance économique, d'améliorer grandement les normes de vie, et d'éviter les dangers les plus sérieux pour l'environnement. Les progrès de la connaissance ne peuvent aider l'humanité à trouver des solutions *que s'ils sont accompagnés* de détermination, de coopération internationale, d'une réforme des institutions internationales et de changements sociaux dans tous les pays. Ces éléments géopolitiques rendent les commissaires plus sceptiques quant aux possibilités d'utiliser les progrès énormes actuellement réalisés par la science pour résoudre les problèmes mondiaux examinés dans les sections précédentes du Rapport.

Cette incertitude fut mise en relief pour les commissaires lors des séances publiques :

> *La question critique [. . .] est la mesure dans laquelle la technologie détermine, ou mieux dicte, le développement économique et social, et la mesure dans laquelle elle ajuste les conditions et les réalités économiques et sociales. Si la technologie détermine cette relation, la question se pose de savoir si la société devrait contrôler son développement, et si oui, dans quelle mesure et par quel moyen.* (Stephen B. Peitchinis, transcription, vol. 46, Edmonton, le 15 novembre 1983, p. 9411.)

La science et la technologie dans un contexte mondial

Une des conséquences internationales importantes des progrès réalisés par la science, ces dernières décennies, a été d'augmenter l'interdépendance entre les nations. Ce phénomène découle d'une nouvelle utilisation des ressources, des mesures de défense, des communications et des moyens de transports modernes. L'application des découvertes en sciences et en technologie, par exemple, requiert de plus en plus d'échanges internationaux de ressources naturelles, surtout dans le domaine de l'énergie. L'interpénétration des affaires nationales et internationales, en matière de politique nationale, les pressions accrues pour inclure les préoccupations internationales dans le processus de prise de décision et de gestion, les conséquences des événements internationaux sur les politiques scientifiques nationales, et l'accroissement des contacts internationaux au sein des organismes non gouvernementaux et des groupes d'intérêt particulier, constituent autant de signes plus subtils de l'interdépendance internationale croissante suscitée par l'explosion des connaissances scientifiques.

Beaucoup de changements profonds occasionnés par la recherche scientifique et technologique n'étaient pas prévus – ni même envisagés – par ceux qui les ont provoqués. De tels changements sont issus de l'interaction entre des découvertes scientifiques et technologiques d'une part, et des forces sociales, économiques et politiques d'autre part, avec un élément de chance comme catalyseur. Ceux qui ont contribué à l'invention de la télévision ne pouvaient prévoir son impact industriel et commercial, ni ses répercussions sur la vie familiale, les institutions nationales ou sur les perceptions et les espoirs de l'humanité.

Il est naturellement impossible d'attribuer au seul progrès scientifique et technologique le rapetissement de la planète. Ce processus provient également de nombreux autres changements reliés entre eux, y compris l'industrialisation rapide, la réduction des barrières douanières, la croissance démographique rapide, les migrations et une spécialisation économique accrue des pays. Cependant, ces facteurs ont été eux-mêmes en partie déterminés par le progrès scientifique. Par exemple, la science et la technologie ont permis la fabrication et la commercialisation de nouveaux produits dans de nouveaux endroits, et ont rendu possible le transfert des innovations nécessaires à l'accroissement des échanges commerciaux.

Surtout parce que cela facilite la croissance économique, on transfère maintenant massivement la technologie de pays en pays, ce qui augmente

encore les contacts internationaux. La formation technique, l'information, la fabrication dans le secteur de la technologie de pointe et les « ressources humaines » des spécialistes ont été d'une importance considérable. Le « vide technologique », créé par l'obtention de différents niveaux de compétence technologique dans divers pays, est maintenant une question politique importante. Les pays en voie de développement continueront vraisemblablement à dépendre des pays technologiquement avancés. Les gouvernements de certains pays développés ont adopté des politiques et des programmes industriels destinés à aider leurs sociétés nationales à développer de nouveaux biens et services avancés susceptibles d'être vendus à l'étranger. Ainsi, on a déclaré à la Commission :

> *La nouvelle vague de technologie de pointe occasionne, paradoxalement, une marée de nationalisme technologique, ressemblant inconfortablement au mercantilisme du XVIII*e *siècle. Cette fois, la règle du jeu n'est plus le lingot; c'est le potentiel remarquable des technologies avancées. Ce néo-mercantilisme—où les gouvernements interviennent pour développer la nouvelle infrastructure industrielle tout en fermant leurs marchés aux importations de produits technologiques—est alimenté par le désir de presque tous les gouvernements de maîtriser les technologies de pointe dans la course au XXI*e *siècle.*

(Groupe de travail sur la micro-électronique de l'emploi, mémoire, le 28 novembre 1983, p. 4.)

Les prouesses scientifiques sont elles-mêmes devenues un indice de statut et de prestige pour les pays. La concurrence entre les États-Unis et l'Union soviétique, dans des domaines tels que la physique de la haute énergie, la production militaire, l'océanographie et l'exploration spatiale, a eu une influence profonde sur les niveaux de financement de la science et de la technologie dans ces deux pays. De nombreux observateurs estiment que les pays qui s'engagent activement dans le développement des connaissances augmentent leurs chances d'engendrer la richesse. Le Dr Fraser Mustard, président de l'Institut canadien de recherches avancées, a dit à la Commission qu'on a comparé la poursuite de la recherche fondamentale dans des secteurs-clé à une adhésion à un club : les pays qui ne paient pas leur cotisation en sont exclus[2]. Par contre, les pays, occupant une position stratégique dans un quelconque secteur d'un domaine en développement rapide, ont accès à tous les autres secteurs, ce qui leur donne la possibilité d'augmenter l'ensemble des connaissances et des techniques dont leurs industries et leurs institutions peuvent disposer.

L'évolution rapide de la technologie a eu une influence profonde sur les relations internationales, mais on voit moins bien dans quelle mesure les gouvernements ont compris les implications politiques nationales et internationales de ces découvertes. Les gouvernements ne prévoient pas souvent les répercussions nationales et internationales du progrès technologique, et ne réagissent que d'une manière tardive et inefficace. Ainsi, l'influence de la télévision sur les politiques gouvernementales a été incroyable. La chasse aux phoques au Canada, attaquée par la presse internationale, ou l'installation de missiles en Europe occidentale peuvent ainsi devenir instantanément, à travers le monde, des sujets de controverse publique, brûlants et souvent mal documentés.

Les progrès de la science et de la technologie continueront, bien sûr, à façonner notre milieu humain, économique et international. Auront-ils une influence encore plus grande dans les prochaines décennies? Cette question vitale fait l'objet de sérieuses discussions publiques. C'est le sujet que nous allons traiter maintenant.

L'importance du changement technologique

Essayant de saisir ce qu'ils pouvaient de l'avenir, les commissaires ont examiné ce que le reste du monde pense des technologies naissantes, et ont demandé à un groupe d'éminents savants canadiens de prédire les progrès qui, d'après eux, auront des répercussions sensibles sur l'humanité au cours des vingt prochaines années[3]. Ces savants ont prédit des progrès significatifs dans plusieurs domaines.

En informatique, la puissance de la micro-puce s'est multipliée par cent au cours des dix dernières années. Avec la croissance exponentielle constante des micro-processeurs et des télécommunications, les premiers fruits font leur apparition dans le domaine de l'intelligence artificielle, domaine d'études reconnu uniquement depuis un quart de siècle. Cette science combine les progrès de nombreux domaines dans des projets visant à remplacer, et à améliorer, l'effort humain mental et physique. Des systèmes sensoriels existent déjà, et la vision au laser sera développée dans l'avenir. Parmi les nombreux progrès à venir, il y a la reconnaissance par l'ordinateur de la parole humaine. Dans la prochaine décennie, nous verrons les industries primaires et de transformation utiliser des robots « intelligents ».

En astrophysique et en recherches spatiales, l'homme modifiera sa conception de la place qu'il occupe dans l'univers, à mesure qu'il l'explorera. Nous assisterons probablement à deux progrès importants : de nouvelles techniques de fabrication et de nouvelles sources d'énergie (énergie solaire) dans l'espace. D'autres bénéfices sont déjà évidents dans le domaine des communications, de la surveillance et de la navigation.

Dans le domaine des sciences biologiques, des progrès tels que la production d'énergie à partir de la biomasse et l'introduction de pesticides biologiques auront des effets sur les industries primaires et sur tout le processus industriel. Le génie génétique permettra de manipuler le « système d'information », autrement dit les gènes, de toutes les cellules vivantes. Le rôle de la biotechnologie dans le domaine des soins de santé est illustré par l'utilisation clinique, depuis 1982, d'insuline humaine produite par un micro-organisme dans lequel ont été introduits les gènes pour cette hormone. Les progrès dans ce domaine se feront probablement par bonds et par étapes; ils soulèveront donc des problèmes liés à l'environnement et à la morale. En neurobiologie, les dernières années ont été témoins d'une explosion de connaissances sur la structure du cerveau et sur ses fonctions biophysiques, biochimiques et physiologiques, ainsi que sur le rôle de ces fonctions sur le comportement et les maladies mentales qui lui sont associées.

En physique, des découvertes révolutionnaires ont lieu et vont nous permettre de commencer à comprendre la « sous-structure » de l'atome et les caractéristiques de la matière. Les sciences des matériaux, elles aussi, subissent une révolution qui fournira des substituts, ou ajoutera de nouvelles

qualités aux métaux, au verre et au bois. Le rôle futur de la science des matériaux réside moins dans le développement de nouveaux matériaux que dans le développement de nouvelles méthodes, plus efficaces, de transformation des matériaux existants, afin de leur donner de nouvelles propriétés. Ces efforts nous fourniront de nouvelles céramiques résistantes et dures, des métaux extrêmement résistants à la corrosion avec des rapports force/poids remarquables, des ciments plus durables pour les routes, et des polymères auto-renforcés et conducteurs de l'électricité. On prévoit dans les milieux concernés que jusqu'à 65 pour cent des structures des avions commerciaux seront faites de matériaux de composition, au milieu des années 1990.

En électro-optique, un marché de plusieurs milliards de dollars se développe depuis quelques années, et l'on prévoit encore une croissance exponentielle. Les applications du laser vont de la surveillance aérienne, de la découverte et de l'alliage de métaux, de la soudure et de la chirurgie à la télévision de haute définition, à l'impression et aux communications par fibres optiques.

Dans le domaine de l'énergie, la technologie de la production de courant solaire, nucléaire, photovoltaïque, par biomasse et par hydrogène existe, et l'utilisation de toutes ces formes d'énergie augmentera. Cependant, de toutes ces formes, seule l'énergie nucléaire sera probablement utilisée de façon marquante et cela bien après le début du XXI^e^ siècle.

Dans le domaine des sciences océanographiques, l'exploitation d'hydrocarbures sous le lit de l'océan et l'exploitation minière de nodules sous-marins sont moins limitées par la technologie que par les décisions économiques et politiques relatives au Droit de la mer.

On dit souvent que le rythme du changement technologique et le taux d'expansion des connaissances ont augmenté radicalement depuis quelques années, principalement grâce à une croissance exponentielle en micro-électronique, ainsi qu'à des progrès rapides dans la science des matériaux, en biologie, en science spatiale, en océanographie et en sciences sociales. L'Association des manufacturiers canadiens a exprimé cette opinion dans son mémoire à la Commission :

> *La révolution micro-électronique a atteint le stade de l'application généralisée à des tâches industrielles [. . .]. L'automation de toutes les industries, dans les usines et dans les bureaux, est arrivée [. . .]. En outre, les innovations en communications et en technologie des ordinateurs ont accéléré le taux d'évolution en augmentant la vitesse et l'efficacité des communications. Ainsi la micro-électronique ne constitue pas seulement une source de changements profonds, elle accélère également le rythme de l'évolution.*
>
> (Association des manufacturiers canadiens, mémoire, le 6 septembre 1983, p. 3.)

D'autres observateurs, cependant, estiment que les progrès récents en sciences et en technologie font partie d'une amélioration constante de la productivité, et ne constituent pas une rupture par rapport aux découvertes du passé. Ce désaccord provient d'une confusion à propos de la définition des termes « changement technologique », « changement technique » et « révolution », et de la difficulté d'établir un étalon pour mesurer le changement. Des traditions de recherches très diverses et une absence d'échanges interdisciplinaires tendent à caractériser ce domaine d'études.

La technologie, telle que l'a définie l'économiste américain Edwin Mansfield, est le bassin des connaisssances de la société en ce qui concerne l'art industriel, agricole et médical[4]. Elle englobe plus que les machines : elle comprend les talents, les connaissances et l'aptitude des gens à développer et à utiliser des outils – dans le sens le plus large du terme – qui rendent la vie plus agréable et plus productive. La technologie, en d'autres termes, est le « savoir-faire » et le « savoir-pourquoi », souvent enfouis dans l'âme de l'inventeur; elle est motivée par la soif de connaissances. C'est un phénomène social, culturel et éducatif que nous ne pouvons isoler de ses origines humaines.

Donc, le changement technologique est le résultat des connaissances en technologie. Il prend la forme de nouvelles méthodes de fabrication de biens, ayant de nouvelles caractéristiques importantes, et se trouve souvent combiné avec des techniques nouvelles d'organisation, de commercialisation et de gestion. Le changement technique, par contre, est simplement une nouvelle technique ou une modification de machine, de produit ou d'organisation déjà utilisés. Le transfert de technologie (c'est-à-dire de l'ensemble des connaissances) est donc un processus beaucoup plus complexe que la diffusion de nouvelles machines faisant usage de nouvelles techniques.

Ceux qui pensent que l'époque actuelle de progrès technologique n'est qu'une étape du processus continu de croissance tendent à donner au changement technologique un sens plus restreint. Il consiste selon eux en ajustements et en innovations du matériel technique et du processus de production ou, plus exactement, en un changement technique. Ils ne cherchent pas nécessairement à mesurer le taux d'expansion des connaissances, ni à accorder beaucoup d'importance à la science et à la technologie en tant que forces dominantes du processus économique. Ces observateurs pensent que l'accélération du rythme de changement technologique n'a pas été démontrée de façon convaincante. Comme preuve de ce qu'ils avancent, ils citent le déclin du facteur total de productivité. Ce facteur a augmenté beaucoup plus lentement dans tous les pays industrialisés au milieu et à la fin des années 1970. Ils donnent comme preuve supplémentaire de la diminution de l'activité d'innovation, au cours de ces dernières années, la baisse des prises de brevets ou des activités de recherche.

Les critiques de cette conception évolutionniste du progrès scientifique et technique signalent des problèmes majeurs relatifs à la méthode utilisée pour évaluer le changement. Ils maintiennent que la croissance ralentie de la productivité des années 1970 pourrait être considérée comme preuve d'un état de ralentissement généralisé dans le processus d'innovation et de découverte. Ils remarquent que personne ne semble en tirer la conclusion. Deuxièmement, plusieurs observateurs disent que les statistiques concernant le nombre de brevets ne constituent pas un bon indice de grands changements technologiques, parce que beaucoup de découvertes ne sont pas enregistrées au bureau des brevets. De plus, les statistiques de recherche et développement (R-D) constituent peut-être une mesure déficiente du changement technologique, car il n'existe aucune relation stable entre le coût des recherches et leur résultat.

Les historiens de la science ont essayé de mesurer le taux d'expansion de la connaissance scientifique. Tous ces chercheurs s'accordent pour dire que le mode normal de croissance pour la science est exponentiel : c'est-à-dire que

plus il est étendu, plus il est rapide. Au cours des deux ou trois derniers siècles, la connaissance scientifique a doublé tous les 15 ans. Un éminent savant, Derek de Solla Price, affirmait, en 1962, que les jeunes savants commençant à travailler dans les années 1960 constateraient que seulement 10 à 20 pour cent de tous les travaux scientifiques jamais réalisés ont précédé leur carrière, et que, par conséquent, 80 pour cent des connaissances scientifiques allaient apparaître de leur vivant[5]. Si la théorie de la croissance exponentielle est juste, le fait que la plus grande partie du travail scientifique ait été produite de mémoire de vivant devrait également s'appliquer pour les savants ayant vécu il y a des siècles. En fait, la Commission royale d'enquête sur les perspectives économiques au Canada (la Commission Gordon) a maintenu, il y a trente ans, que « L'aspect le plus remarquable des progrès réalisés par la science et la technique ces dernières années, c'est leur accélération[6]. » Cependant, notre conscience profonde de l'accélération technologique dans notre propre domaine s'explique par l'effet cumulatif du doublement régulier de la connaissance scientifique à des intervalles très courts.

De nombreux savants contemporains acceptent également la théorie de l'accélération du rythme d'accumulation des connaissances. Ils citent souvent, comme preuves, des anecdotes sur le raccourcissement du délai observé entre la recherche fondamentale et ses applications pratiques. Ils donnent, à titre d'exemple, la création et l'utilisation du laser, l'exploitation rapide de nouvelles découvertes scientifiques, comme celle de l'ADN, la découverte de peptides qui agissent comme neuro-conducteurs dans le cerveau, et la création d'une industrie liée à la biotechnologie, fondée principalement sur des recherches effectuées au cours de ces dix dernières années.

De nombreuses entreprises et associations comparaissant devant la Commission ont parlé du rythme changeant de l'acquisition des connaissances dans le monde des affaires. Gulf Canada Ltée, par exemple, a déclaré :

> *Depuis le milieu des années 1970, nous avons été témoins d'une accélération rapide du rythme du progrès technologique, qui a considérablement modifié la position des concurrents dans de nombreuses industries sur toute la terre. On pense qu'il y aura une continuation de cette tendance vers des renouvellements rapides de produits et de processus de production, influencés surtout par la microélectronique et la technologie des télécommunications, mais s'étendant à de nombreux domaines; il y aura également un taux accéléré de diffusion de ce progrès technique à d'autres industries et à d'autres pays, grâce à l'action de politiques gouvernementales facilitant les échanges. Par conséquent, la pression s'exerçant sur l'industrie canadienne pour obtenir un rythme de progrès technologique aussi rapide que celui du reste du monde va probablement s'intensifier plutôt que diminuer.*
>
> (Gulf Canada Ltée, mémoire, le 18 novembre 1983, p. 11.)

Le Conseil national de la recherche a soutenu devant la Commission que le rythme rapide d'évolution constitue le facteur d'ajustement actuel le plus important :

> *Les problèmes que nous rencontrons aujourd'hui ne viennent pas des changements technologiques eux-mêmes, mais de la rapidité avec laquelle ils*

nous sont imposés. Il semble que cette cadence ira en s'accélérant et, comme nous ne pouvons pas nous isoler des changements qui surviennent à l'échelle mondiale, il est de plus en plus vital que nous puissions choisir, adapter et gérer ces changements pour être en mesure de concurrencer les autres pays sur le marché mondial et de garantir à notre main-d'œuvre de meilleures possibilités d'emploi. (Conseil national de la recherche du Canada, mémoire, le 31 octobre 1983, p. 6–7.)

L'Honorable Michael Wilson, ministre des Finances, a soutenu la même thèse dans sa première déclaration économique, *Une nouvelle direction pour le Canada : un programme de renouveau économique* :

Les résultats futurs de l'économie canadienne dépendront pour une bonne part de la manière dont les Canadiens arriveront à relever le défi d'un changement technologique toujours plus rapide et d'une concurrence de plus en plus vive sur les marchés internationaux[7].

Le très Honorable Pierre Trudeau, ancien Premier ministre, a déclaré au cours d'une conférence majeure sur la technologie, donnée lorsque la présente Commission était en fonction :

Nous avons tout intérêt à nous préparer aux conséquences de la révolution technologique. Car elle opérera dans le monde des transformations plus profondes que n'importe quel autre mouvement pacifique ne l'a fait jusqu'ici et cela, à une vitesse phénoménale[8].

Des membres des professions libérales, des hommes politiques, ainsi que le public ont exposé leurs idées à la Commission, sur ce sujet. Explorant des territoires nouveaux, la plupart nous ont dit que les connaissances et les techniques nouvelles qui les entouraient étaient peut-être d'un genre entièrement nouveau. Les remarques que l'Honorable Larry Grossman a faites en soumettant à la Commission le mémoire du gouvernement de l'Ontario sont caractéristiques : « [...] l'économie canadienne connaît [...] actuellement une transformation industrielle et économique sans précédent. » (Gouvernement de l'Ontario, transcription, vol. 58, Toronto, le 5 décembre 1983, p. 12189). De même, le mémoire auquel contribua A.W.R. Carrothers, doyen de la Faculté de droit à l'Université d'Ottawa, mettait l'accent sur le fait que « [...] la révolution technologique moderne est avec nous, et nous commençons simplement à comprendre que, quelque part, existe un nouveau monde électronique que nous ne pouvons pas plus décrire qu'on ne pouvait dépeindre le monde de la vapeur. » (A.W.R. Carrothers, mémoire, le 10 novembre 1983, p. 9–10).

Ceux qui prédisent, pour notre époque, des changements technologiques occasionnés par le progrès scientifique définissent connaissance et technologie dans leur sens le plus large, et essayent d'étudier leurs effets sur tous les aspects de la vie. Ces observateurs prévoient des changements considérables d'ordre qualitatif, qui surviendront dans le travail, l'emploi, les communications, l'éducation, les loisirs, les institutions démocratiques, les relations entre les pouvoirs, et les interactions mondiales, ainsi que des altérations fondamentales du processus de production. Parmi les membres de cette école, se trouvent des économistes et des historiens qui ont renouvelé l'intérêt pour

la théorie des fluctuations à long terme[9] – théorie que nous décrivons ici, non pas pour la justifier, mais afin d'expliquer la notion générale de révolution technologique. Cette théorie considère que le dernier quart du XX^e siècle verra le début d'une troisième révolution industrielle.

D'après cette théorie, une révolution industrielle nécessite l'apparition simultanée d'innovations dans les domaines suivants : l'énergie, les transports, les outils et le processus de fabrication. Une autre composante essentielle est une disponibilité excédentaire de main-d'œuvre. La révolution industrielle est un mélange de ces phénomènes, qui provoque un processus d'expansion durable se poursuivant jusqu'à ce que chaque produit nouveau ait épuisé toutes les possibilités. Les effets d'une telle révolution pénètrent l'ensemble du système économique.

D'après la théorie des fluctuations à très long terme, deux révolutions industrielles ont transformé la société humaine depuis la révolution agricole qui eut lieu il y a une dizaine de milliers d'années. Tel qu'indiqué au tableau 2-6, la première révolution industrielle – reposant sur l'utilisation du charbon, de l'acier et de la machine à vapeur – n'a atteint son sommet qu'au milieu du XIX^e siècle. La seconde révolution industrielle – fondée sur la découverte du carburant fossile, de l'automobile, de l'avion, du métal en feuilles, de la chimie organique, des matières plastiques, de l'industrie électrique et de la production en série – a été la première révolution du XX^e siècle. Selon cette théorie, une troisième révolution industrielle conçue quelques décennies à peine après la révolution du carburant fossile, est maintenant dans sa phase embryonnaire. Cette révolution repose sur les découvertes accomplies en électronique, en biotechnologie, en énergie nucléaire, solaire et de la biomasse, en sciences spatiales et océanographiques, et la production de matériaux nouveaux. Certaines de ces innovations font déjà partie de notre univers quotidien : les réseaux intégrés de téléphones, de courriers électroniques, de fac-similés, de conférences vidéo et de navettes de l'espace. On prévoit que cette révolution atteindra son sommet au cours du siècle prochain, ainsi que le montre la figure 2-4.

On divise généralement les révolutions industrielles en quatre phases : l'enfance, caractérisée par une croissance faible, l'adolescence, marquée par une croissance rapide, l'âge adulte, avec une croissance plus lente, et la maturité, caractérisée par une croissance nulle. D'après les théoriciens des fluctuations à long terme, la croissance lente des années 1975 à 1985 provient de la combinaison de deux phases : la maturité et le déclin des principales industries qui avaient pris leur essor pendant la deuxième révolution industrielle, et la croissance lente des activités propre à l'enfance de la troisième révolution industrielle[10]. Si la théorie des fluctuations longues continue à s'appliquer, une nouvelle phase de croissance rapide devrait commencer autour de 1990.

Les tenants de la théorie des fluctuations lentes ne sont pas seuls à avoir accordé une telle importance aux nouvelles technologies; le déterminisme de leur théorie lui donne cependant un caractère unique.

Le rapport sur le futur, publié en 1979 par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), a également qualifié les progrès en électronique et en microprocesseurs de « saut qualitatif décisif » :

TABLEAU 2-6 Les caractéristiques de la révolution industrielle

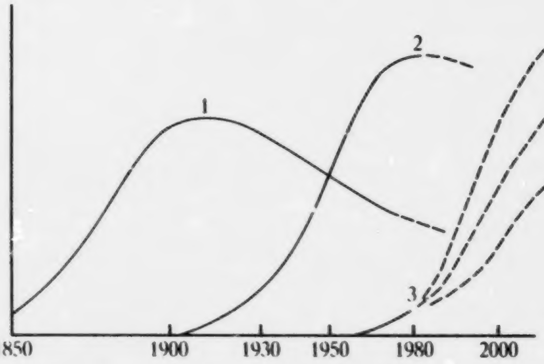
Époque	Énergie	Transports	Outils	Production de base	Caractéristiques
Néolithique	Bois Charbon	Roue	Main	Céréales Textiles Pierres	
Première révolution industrielle (XIX^e siècle)	Charbon	Rail	Industrie mécanique	Lingots d'acier Produits chimiques minéraux Manufactures (textiles, etc.)	Substitution du travail humain par de l'énergie *mécanique*; Réduction de la demande de main-d'œuvre qualifiée; Accroissement de la demande de main-d'œuvre non qualifiée; Invention-clé : la machine à vapeur; Ressource-clé : l'énergie (charbon); Substitution de l'énergie humaine et animale par de l'énergie mécanique.
Deuxième révolution industrielle (XX^e siècle)	Pétrole Électricité	Automobile Avion	Industrie électrique	Acier en feuilles Produits chimiques organiques Matières plastiques	Substitution du travail humain par de l'énergie *mécanique* Innovations-clés : la domestication de l'électricité; le moteur à combustion interne; Substitution de l'énergie humaine et animale par de l'énergie mécanique.

TABLEAU 2-6 Les caractéristiques de la révolution industrielle (suite)

Époque	Énergie	Transports	Outils	Production de base	Caractéristiques
Troisième révolution industrielle (XXe siècle)	Nucléaire Solaire Autres formes nouvelles	Fusées Télécommunications Dirigeables Navires cargo à voiles	Électronique Informatique Robotique Bureau automatisé Génie génétique	Produits synthétiques Aquaculture (marine néolithique) Toute production affectée	Substitution du travail humain par de l'énergie *informatique*; Diminution de la demande de main-d'œuvre qualifiée; Diminution de la demande de main-d'œuvre non qualifiée; Diminution de la demande de capital physique; Diminusion de la demande de capital énergétique; Invention-clé : la puce d'ordinateur; Ressource-clé : l'information.

Sources : Adapté de André Piatier, «Innovation, Information and Long-Term Growth» dans *Long Waves in the World Economy*, édité par Christopher Freeman, Londres, Butterworth, 1983, p. 228; et Yves Rabeau, *Tele-Informatics, Productivity and Employment: An Economic Interpretation*, Montréal, Gamma, 1980.

FIGURE 2-4 Les trois révolutions industrielles



Source : André Piatier, "Innovation, Information and Long-Term Growth" dans *Long Waves in the World Economy*, édité par Christopher Freeman, Londres, Butterworth, 1983, p. 228.

Nota :
1. Charbon, acier, rail, textiles, chimie;
2. Pétrole, automobile, acier (laminé), industrie mécanique, transport aérien, chimie organique, électricité;
3. Nouvelles sources d'énergie (y compris nucléaire), développement océanique, biomasse, génie génétique, électronique, télématique, automation.

Les lignes pointillées représentent trois voies potentielles de développement qui dépendent de la vitesse de changement dans cette vague.

> *À plus long terme néanmoins,* la révolution électronique va changer le visage des sociétés industrielles avancées *[...]. C'est toute une nouvelle comptabilité qui est en germe derrière ces évolutions. C'est aussi une organisation sociale, [...] elle modifiera le contexte technique dans lequel s'exerceront les choix. Choix de centralisation et de décentralisation; choix de participation, et plus généralement, choix de styles de vie*[11].

Ceux qui prédisent un changement profond durant les prochaines décennies pensent que cette « révolution » en cours contribuera à la prospérité, mais qu'elle engendrera également des conflits sociaux. La population active trouvera, à long terme, des emplois nouveaux et différents, bien qu'un taux de chômage élevé dans des régions ou des secteurs particuliers risque, à court terme, d'entraîner des dislocations occasionnées par le changement technologique. Cette vague actuelle de connaissances et de technologie, que l'on considère comme une troisième révolution industrielle, a-t-elle des caractéristiques qui la rendent qualitativement différente des révolutions précédentes? Existe-t-il des éléments dans cette vague, auxquels nos institutions – nationales et mondiales – ne pourront pas s'ajuster? Gerard Piel, éditeur du *Scientific American*, a écrit : « [...] nous vivons une révolution [...] cependant nous réussissons à ajuster notre mode de vie aux changements, et à les incorporer dans la société dans laquelle nous avons grandi, supprimant toute reconnaissance du choc occasionné par ce changement ressenti au niveau de nos valeurs et de nos institutions[12] ». Comme le suggère M. Piel, la

question de savoir si le même processus de progrès se maintiendra, fait l'objet d'un débat considérable dans le monde industrialisé, et alimente des arguments contradictoires sur l'importance du changement.

Les commissaires ne peuvent savoir avec certitude où va nous mener cette augmentation rapide des connaissances, ou quelles en seront les implications sociales, politiques et économiques, aux niveaux national et international. Cependant, nous sommes persuadés, à tout le moins, que le progrès rapide de la science et de la technologie suscitera des changements fondamentaux qui nécessiteront des ajustements, à court et à long termes, dans pratiquement toutes les facettes de notre société. Dans la troisième Partie de ce Rapport, les commissaires se penchent sur les théories plus familières, comme celle du rapport entre la technologie, la croissance et l'emploi. Là, bien que nous soyons conscients des problèmes plus vastes mentionnés dans cette section, nous sommes optimistes et nous croyons que la société trouvera les moyens, comme elle le fit par le passé, de s'adapter aux conséquences des changements futurs. Cependant, nous ne pouvons nous arrêter là. Le défi posé par la technologie a également un aspect mondial – à la fois sur le plan économique et politique – qui nous obligera à remettre en question les solutions traditionnelles. C'est précisément ce sujet du milieu économique international en mutation que nous allons traiter maintenant.

Notes

1. Voir Robert L. Heilbroner, *An Inquiry into the Human Prospect*, New York, W.W. Norton & Co., Inc., 1980, p. 57.
2. Institut canadien de recherches avancées, mémoire, le 10 janvier 1985, p. 1.
3. Canada, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, *Emerging Technologies Conference*, Alton, Ontario, du 19 au 21 août 1984. Un résumé de la conférence est disponible à la Bibliothèque nationale.
4. Edwin Mansfield, « *Le virage technologique et la diffusion internationale des nouvelles technologies : un tour d'horizon* » dans *L'industrie canadienne et le virage technologique*, vol. 3 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.
5. Derek J. de Solla Price, *Little Science, Big Science*, New York, Columbia University Press, 1963, p. 1–2.
6. Canada, Commission royale d'enquête sur les perspectives économiques au Canada, *Rapport final*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1958, p. 25.
7. *Une nouvelle direction pour le Canada : un programme de renouveau économique*, exposé économique par le ministre des Finances, Ottawa, le 8 novembre 1984.
8. Ministère d'État, Sciences et Technologie Canada, *La Conférence « Le Canada demain », du 6 au 9 novembre 1983 : Délibérations*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1984, p. 7.
9. Une version particulière de cette théorie des fluctuations à long terme est le soi-disant cycle Kondratieff, ainsi nommé en l'honneur de l'économiste qui, dans les années 1920, a identifié et analysé les tendances à long terme de l'activité économique, basées sur des cycles d'une longueur approximative de 50 ans. Joseph A. Schumpeter a donné une nouvelle explication à cette notion de

fluctuations à long terme en 1939, lorsqu'il a expliqué les cycles Kondratieff en fonction de périodes d'innovations techniques majeures et de tourbillons d'activités commerciales correspondantes. La théorie actuelle du long terme utilise cette notion, et conclut qu'un ensemble d'innovations peut être tellement important qu'il peut modifier fondamentalement le processus économique et social à très long terme; lorsque plusieurs innovations majeures se produisent simultanément, leur combinaison prend la forme d'une révolution industrielle.

10. André Piatier, « Innovation, Information and Long-Term Growth » dans Christopher Freeman (édit.), *Long Waves in the World Economy*, Londres, Butterworth, 1983, p. 227–229.

11. Organisation de coopération et de développement économiques, Projet Interfuturs, *Face au futur : pour une maîtrise du vraisemblable et une gestion de l'imprévisible*, Paris, OCDE, août 1979, p. 123.

12. Gerard Piel, « Re-Entering Paradise: The Mechanization of Work » dans *Challenge*, vol. 26, n° 4, septembre/octobre 1983, p. 4.

Le contexte économique : glissements structurels et tendances à long terme

L'interdépendance à la croisée des chemins

Le nationalisme économique de l'entre-deux guerres a fait place, après le dernier conflit, à une économie internationale beaucoup plus ouverte. Toutefois, si telle était la tendance générale, il faut savoir que l'autarcie, c'est-à-dire le désir d'auto-suffisance et d'une économie nationale indépendante, continue d'exercer une forte attraction. Le contexte des échanges internationaux conserve également des vestiges de mercantilisme : certains pays sont encore portés à rechercher, aux dépens d'autres, une augmentation des exportations et un large surplus dans la balance commerciale. Il n'est pas inutile de revoir rapidement l'évolution de ce contexte international et de décrire à grands traits la situation actuelle des forces en présence au sein de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), car les forces globales qui sont à l'œuvre ont pris beaucoup d'ampleur et ne manqueront pas de façonner les possibilités de développement économique du Canada.

L'évolution des relations internationales d'après-guerre a été dominée par les efforts des deux super-puissances en vue de limiter l'influence de l'autre. La puissance militaire et économique des États-Unis leur a permis d'exercer une influence décisive sur cette partie du milieu international, qui échappe au contrôle de l'Union soviétique. Les États-Unis se sont servis, dès la fin de la Seconde Guerre mondiale, de tout le poids de leur énorme influence pour créer un ordre économique international libéral. La création du Fonds monétaire international (FMI), de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (la BIRD ou Banque mondiale) et l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce* (GATT) ont été autant de manifestations de cette volonté de constituer le monde « libre » en un réseau de partenaires commerciaux interdépendants.

Ce grand schéma de libéralisation des échanges a cependant négligé les exigences pratiques à court terme de la reconstruction en Europe et au Japon. C'est pourquoi les États-Unis ont rapidement modifié leur tir. La doctrine Truman et le Plan Marshall incarnèrent cette nouvelle approche qui mettait l'accent sur la stabilité sociale. Le régime monétaire des *Accords de Bretton Woods*, qui insistait sur la pleine convertibilité des devises fut, au moins en partie, suspendu. Le Plan Marshall apportait un financement massif. Dès lors, la libéralisation des échanges était appelée à devenir un processus beaucoup plus progressif. Les États-Unis jouèrent de leur suprématie incontestée dans le monde occidental, de plusieurs façons, notamment dans la gestion des taux de change stabilisés, afin de permettre à l'Europe et au Japon d'acquérir des avantages concurrentiels pour leurs exportations sur les marchés mondiaux. La crise de la reconstruction tirant à sa fin, le plan initial des États-Unis fut appliqué : le FMI devint de plus en plus actif et, dans les années 1950, la convertibilité de la monnaie fut restaurée, puis le régime monétaire des *Accords de Bretton Woods* entra en vigueur. Parallèlement à toutes ces activités, le contrôle du pétrole d'Arabie Saoudite par les

entreprises américaines fournissait le lubrifiant si nécessaire à la croissance industrielle.

Dans ce contexte, les échanges commerciaux et la croissance se favorisaient mutuellement. Les résultats ont été impressionnants. Les échanges commerciaux, de 1948 à 1973, se sont accrus au taux de sept pour cent par année, alors que la production mondiale augmentait au taux de 5 pour cent. Ces résultats sont particulièrement impressionnants quand on les compare à ceux de la période de 1913 à 1948, alors que les échanges commerciaux n'ont augmenté que de 0,5 pour cent par année et la production mondiale de deux pour cent. Malgré le ralentissement du commerce international ces dix dernières années, dès 1980, plus de 20 pour cent de la production mondiale de biens et services traversait encore nos frontières.

L'augmentation des échanges commerciaux n'est qu'une des manifestations de l'interdépendance nationale d'après-guerre. L'amélioration des transports, la disposition de meilleurs moyens de communications et la croissance rapide du bassin mondial de communications ont resserré les liens des nations occidentales qui partageaient les mêmes expériences. Les échanges sous forme de services, de voyages et d'investissements acquirent de plus en plus d'importance. L'interdépendance est devenue plus fortement institutionnalisée : une centaine d'organisations internationales ont été créées dans les années 1960 et 1970 et plus de 150 pays siègent maintenant aux Nations Unies. Le secteur privé a aussi considérablement étendu son réseau international, grâce en particulier aux intermédiaires financiers et aux entreprises multinationales.

L'époque du libéralisme des échanges et de l'interdépendance globale a mis en question l'hégémonie américaine traditionnelle et du même coup, le système paternaliste qui avait rendu les États-Unis florissants. C'est grâce à la libéralisation des échanges que la prospérité s'est diffusée au sein du monde occidental dans les années 1950 à 1960. Le même processus est cependant devenu, dans les années 1970 et 1980, un moyen de transmettre l'inflation et la récession. Le financement inflationniste de la guerre du Viêt-nam a conduit les États-Unis à abandonner la parité entre le dollar et l'or et à se retirer des *Accords monétaires de Bretton Woods*. Les taux de change fluctuants sont devenus la norme.

Confrontés à une inflation croissante et à une érosion des rendements réels de leurs ressources pétrolières, les pays de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP) ont réussi à passer à travers le régime énergétique de l'après-guerre. Les prix mondiaux du pétrole ont augmenté de 1 500 pour cent dans les années 1970, ce qui a considérablement renforcé les poussées inflationnistes antérieures. Les grands pays importateurs de pétrole se sont efforcés ensemble, mais sans grand succès, de limiter les conséquences de cette évolution. Les États-Unis ont resserré fortement leur politique monétaire pour briser la spirale inflationniste. Cette politique américaine a rapidement eu pour conséquence la montée des taux d'intérêt, une croissance économique plus lente et l'augmentation du chômage à travers le monde. Les pays occidentaux qui espéraient, en stimulant leurs économies, s'affranchir des effets de la politique américaine, ont été soumis à des pressions intenses pour revenir à une position « orthodoxe ».

Les pays industrialisés ont plus de mal à réaliser le plein emploi. L'augmentation spectaculaire des prix pétroliers dans les années 1970 a entraîné un transfert massif de richesses de ces pays industrialisés vers les pays producteurs. Les revenus réels ont diminué, suite à la dégradation des termes d'échanges pour les pays industrialisés et à la réduction de la demande globale découlant de ces politiques monétaires restrictives. Au cours des années 1970, les gouvernements ont tenté de faire passer le poids de l'ajustement de la main-d'œuvre sur le capital en redistribuant les revenus par l'intermédiaire du régime fiscal. Le niveau relatif d'imposition des travailleurs a diminué alors que celui des entreprises a augmenté. Cette tentative a eu un effet contraire à celui que l'on recherchait, puisque les investissements du secteur privé ont diminué et que cette diminution a entraîné de sérieuses conséquences au niveau de l'emploi.

Il y eut une époque où l'intervention de l'État facilitait l'ouverture internationale. Au cours des décennies d'expansion que furent les années 1950 et 1960, les politiques économiques conçues pour aligner les conditions générales d'offre et de demande semblaient capables d'aplanir les variations marquées du cycle des affaires. De plus, les politiques et les programmes de service social, y compris l'engagement des gouvernements à équilibrer la croissance régionale, semblaient à la fois raisonnables en termes de coûts et susceptibles d'assurer une plus grande justice sociale dans un monde de plus en plus riche. Les difficultés des années 1970 et du début des années 1980 ont malheureusement provoqué la remise en question de ces vieilles hypothèses.

Les domaines où peuvent s'exercer des politiques nationales indépendantes paraissent s'amenuiser de plus en plus. Les sommets économiques du « Groupe des sept[1] » de la fin des années 1970 et du début des années 1980, n'ont produit que des vœux pieux appelant à l'action commune. Ces pays ont voulu confier un rôle de leader aux États-Unis, sans avoir remarqué que ceux-ci ne pouvaient plus apporter de solution. Leurs problèmes étaient aggravés par les restrictions monétaires de la Banque fédérale de réserve américaine, mais la politique monétaire restrictive des États-Unis n'a pas été la seule cause de la piètre performance économique des pays industrialisés d'Occident.

L'essor du capitalisme depuis le noyau nord-américain et occidental vers le Japon et les pays en voie de développement a été un facteur qui a accru les problèmes d'adaptation apparus dans les années 1970 et au début des années 1980. La croissance rapide des exportations du Japon et des pays nouvellement développés a eu tendance à se concentrer dans des secteurs précis. Les pays industrialisés ont commencé à se protéger en multipliant les restrictions à l'importation. La concurrence augmentant, la réaction générale contre la libéralisation des échanges s'est aussi accrue. Les réductions tarifaires mises en œuvre dans le cadre des accords du GATT cédèrent progressivement la place, suite à des interventions croissantes de l'État, aux barrières non tarifaires.

On a prétendu que les écarts entre les pays industrialisés et les pays nouvellement industrialisés (PNI) avantagent ces derniers. L'Europe occidentale maintient des systèmes sophistiqués de bien-être social, alors que les États-Unis consacrent un important budget à la défense. Par contre, les PNI, dont les employeurs payent des salaires très faibles et peuvent copier les

techniques de production occidentales, semblent concurrencer largement les industries traditionnelles des pays industrialisés de l'Occident. Les principes du multilatéralisme d'après guerre, en particulier celui de la non discrimination, ont été soumis à rude épreuve.

Les nations industrielles doivent choisir : ou elles continueront sur la voie de l'interdépendance globale, ou elles se retireront dans leur coquille protectrice. L'ouverture internationale aux échanges de biens et de services demeure un principe valide : l'accroissement des échanges commerciaux comporte toujours des avantages et rien n'exige que les avantages d'un pays soient acquis aux dépens des autres. Le gâteau économique mondial augmente et, s'il est vrai que la tranche nord-américaine peut diminuer par rapport à celle d'autres régions, elle est toujours en croissance en termes absolus. Les événements ont ébranlé la théorie économique, mais ses principes restent intacts.

Et pourtant le doute persiste. Un ordre économique international en croissance impose des demandes très exigeantes. Les forces internationales influeront sur les politiques nationales. Des pays partageront la technologie et les techniques de production avec leurs rivaux. Le « club » de ceux qui ont réussi attirera de nouveaux membres, ce qui imposera souvent des coûts d'ajustement importants aux anciens membres. Heureusement, la vigueur de la reprise économique qui a suivi la récession a largement facilité ces ajustements. Il est cependant probable que les tendances de l'avenir, en ce qui concerne les échanges internationaux et l'interdépendance générale, dépendront pour une bonne part de la croissance économique mondiale. Seule une croissance équilibrée et soutenue à l'échelle mondiale est susceptible de conduire à une libéralisation accrue des échanges et à une plus grande interdépendance des pays.

Bien que les pays nouvellement industrialisés aient pu participer activement à la croissance du commerce mondial, plusieurs pays en voie de développement ont, jusqu'à ce jour, été incapables d'adopter des techniques de production qui leur permettent d'améliorer leurs conditions de vie et leur capacité concurrentielle. Pendant de nombreuses années, ces derniers ont proposé des réformes au niveau des institutions globales qui régissent tant le commerce que la finance internationale. « Le commerce, plutôt que l'aide », tel était leur mot d'ordre au cours des années 1960. Pendant les années 1970, suite à l'effondrement du régime de taux de change de *Bretton Woods* et à la première crise du pétrole, ces pays ont fortement préconisé un « nouvel ordre économique international ».

En 1975, les Nations Unies ont officiellement adopté une résolution encourageant les efforts orientés vers les réformes proposées. Malgré la tenue d'une Conférence sur la coopération économique internationale en 1975–1977, peu de progrès ont été réalisés au cours des années 1970 en vue de répondre aux préoccupations des pays en voie de développement. Les membres du Fonds commun pour les produits de base, jadis la pierre angulaire du mouvement vers ce « nouvel ordre économique international », finirent par s'entendre sur une version mitigée du projet original. Cet accord n'a toujours pas été ratifié par un nombre suffisant de pays en voie de développement pour pouvoir être mis en vigueur. Avant la fin de cette

décennie, l'effort diplomatique du Sud portait sur une « ronde mondiale » de négociations concernant des questions économiques internationales aux Nations Unies. Cet effort a toutefois été interrompu par le refus des pays industrialisés de discuter des questions monétaires dans ce forum plutôt qu'au sein d'agences spécialisées qui traitent habituellement de ces questions, notamment le FMI et la Banque mondiale. Par la suite, la deuxième crise du pétrole, la crise de l'endettement international et la récession ont eu pour effet de détourner l'attention internationale des questions liées à une réforme structurelle, et de l'orienter vers des problèmes plus pressants.

La situation économique précaire qui prévaut dans les pays en voie de développement et bon nombre des difficultés qu'ils éprouvent actuellement résultent de l'application de politiques internes, plutôt que des faiblesses de l'économie globale. Néanmoins, une réforme institutionnelle s'impose à l'échelle du globe. Au cours des prochains vingt ans, les problèmes des pays en voie de développement risquent d'influer considérablement sur la situation économique mondiale. Il se peut même que les hostilités idéologiques entre les factions est-ouest soient reléguées au second plan, pour céder à d'importants conflits d'intérêt entre un Nord « bien nanti » et un Sud appauvri. Le Canada pourrait fournir une contribution distincte et importante sur ce plan, en veillant à ce que les institutions globales actuelles fonctionnent et s'intéressent aux problèmes des pays en voie de développement.

La performance économique pendant la période d'après-guerre

Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, la structure économique d'ensemble et le modèle du commerce international ont changé énormément. Les modifications qui ont affecté nos principaux partenaires commerciaux présentent un intérêt tout particulier pour le Canada. Cela n'empêche pas que les pays avec lesquels les Canadiens n'ont que peu de relations commerciales peuvent également avoir une influence marquée sur notre performance économique. On peut illustrer ce point de vue en se reportant aux activités des pays de l'OPEP et aux effets sur le système financier international de la situation de certains pays en voie de développement lourdement endettés.

La crise au niveau de la gestion de la dette internationale, qui a surgi en 1981, a mis le système bancaire mondial en danger et, selon certains experts, risquait d'entraîner une dépression à l'échelle mondiale. Les pays débiteurs étaient fondamentalement surendettés, alors que les institutions prêteuses avaient négligé de diversifier suffisamment leurs prêts pour se prémunir contre le risque que les pays débiteurs ne puissent respecter leurs engagements. Les hausses successives du prix du pétrole, au cours des années 1970, ont également contribué à cette situation, puisqu'ils ont donné aux principaux pays producteurs du Moyen-Orient les moyens d'offrir plus de crédit à des pays qui, eux, en réclamaient davantage, surtout les pays en développement qui dépendaient d'importations de pétrole. De plus, certains pays producteurs de pétrole, notamment le Nigéria, le Mexique et le Vénézuela, ont sensiblement accru leurs emprunts à l'étranger, en prenant pour acquis que les revenus pétroliers futurs leur permettraient de les rembourser.

La chute des prix du pétrole, jumelée à la hausse marquée des taux d'intérêt américains, a influé considérablement sur la capacité de certains pays débiteurs à rembourser leurs dettes. La contraction des échanges et des profits en découlant n'a fait qu'empirer le problème. Heureusement, le Fonds monétaire international (FMI), avec l'appui ferme de la communauté bancaire internationale, a réussi à circonscrire la crise. Néanmoins, cette expérience a tout de même servi à démontrer la vulnérabilité possible du système économique international et les répercussions d'une telle situation pour des pays particuliers. Il faudra plusieurs années pour supprimer entièrement les séquelles de cette crise, même avec beaucoup de coopération et d'aide internationales.

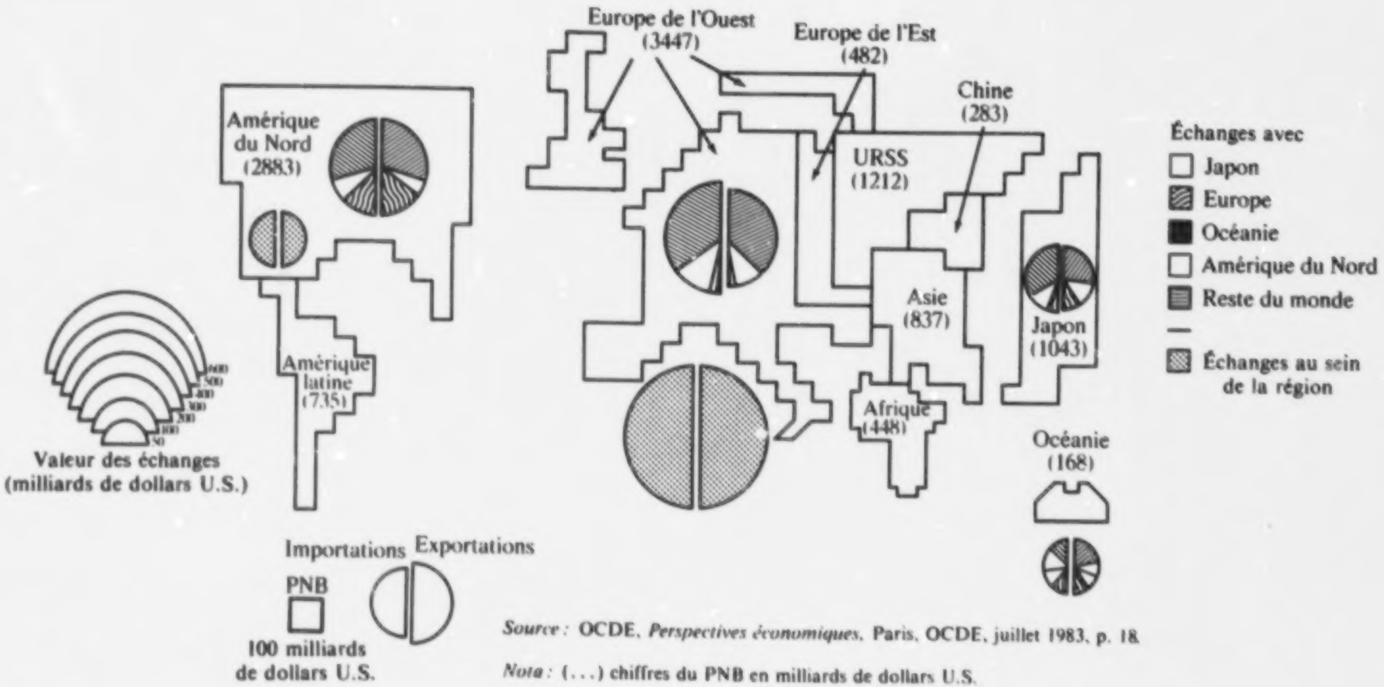
L'économie mondiale, d'un point de vue canadien, est dominée par le bloc des 24 pays (y compris le Canada) qui forment l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Même si ces pays ne représentent que 19 pour cent de la population mondiale et 24 pour cent de sa surface, ils représentent plus de 65 pour cent de la production mondiale. On s'aperçoit à la figure 2-5 que la carte du monde a un aspect très différent, quand la taille des pays est représentée en fonction de leur produit national brut.

Les économies de marché les plus développées ont connu des tendances générales comparables en ce qui concerne leur performance économique d'après-guerre : des taux de croissance réels et un accroissement de la productivité relativement élevés jusqu'à 1973, suivis d'un ralentissement; une augmentation des taux de chômage et des taux d'inflation dans les années 1970, jusqu'à la manifestation brutale d'une récession profonde au début des années 1980; depuis, une chute brutale, imputable à la récession, des taux d'inflation et des taux de chômage qui demeurent élevés, malgré la reprise qui se manifeste de plus en plus. Au tableau 2-7 figurent les principaux indicateurs économiques illustrant ces tendances. On y constate que, dans les pays de l'OCDE, les taux de croissance réels ont chuté sensiblement après 1973, tombant de 5 pour cent de 1968 à 1973 à 2,7 pour cent entre 1974 et 1979. Les trois premières années de la décennie 1980 ont vu un ralentissement encore plus marqué. La croissance de la productivité a suivi la même évolution.

Les chiffres du tableau 2-7 révèlent que ce sont le Japon et l'Italie qui ont subi la plus forte chute de croissance de productivité, après 1973. Signalons toutefois que la mesure de la croissance de la productivité, dont on se sert ici, est la dépense nationale brute (DNB) réelle par personne employée. En ce qui concerne le commerce international, la production par heure travaillée dans le secteur de la transformation est plus importante. Cette mesure de la productivité pour les sept principaux pays de l'OCDE figure au tableau 2-8. Là encore, la rupture d'après 1973 semble avoir été particulièrement sensible pour le Japon, même si ce pays a continué à afficher une performance nettement supérieure à celle des pays européens et nord-américains.

Le ralentissement de la croissance de la productivité qu'ont connu les pays de l'OCDE explique l'essentiel du ralentissement parallèle de la croissance globale de la production. Comme on le voit au tableau 2-9, alors que la croissance de l'emploi continue de ralentir après 1973, les effets de ce

FIGURE 2-5 PNB mondial et commerce, 1980
(Taille de la région en proportion du PNB)



Source : OCDE, *Perspectives économiques*, Paris, OCDE, juillet 1983, p. 18.

Nota : (. . .) chiffres du PNB en milliards de dollars U.S.

TABLEAU 2-7 **Comparaisons internationales : principaux indicateurs économiques**

	(moyennes en pourcentage)							
	1961–1967	1968–1973	1974–1979	1980	1981	1982	1983	1984
Croissance DNB/PIB (termes réels)								
États-Unis	4,6	3,7	2,8	−0,2	2,5	−2,1	3,7	6,8
Japon	10,2	9,5	3,6	4,9	4,0	3,3	3,0	5,8
Allemagne de l'Ouest	3,9	5,3	2,4	1,9	−0,2	−1,1	1,3	2,5
France	5,5	5,6	3,1	1,1	0,2	2,0	0,7	1,8
Royaume-Uni	2,9	3,4	1,4	−2,0	−1,5	2,5	3,2	2,0
Italie	5,6	5,0	2,6	3,9	0,1	−0,4	−1,2	3,0
Canada	5,5	5,7	3,2	1,0	3,4	−4,4	3,3	4,7
Total OCDE	5,1	4,9	2,7	1,2	1,7	−0,3	2,6	4,8
Croissance de la productivité[a]								
États-Unis	2,8	1,4	0,2	−0,8	1,4	−1,3	2,4	2,6
Japon	8,6	8,3	2,9	3,3	3,2	2,2	1,3	5,3
Allemagne de l'Ouest	4,0	4,8	3,0	0,9	0,6	0,7	3,1	3,0
France	5,0	4,7	2,9	1,1	1,0	1,8	1,5	2,8
Royaume-Uni	2,4	3,4	1,2	−1,4	2,0	4,1	3,6	1,0
Italie	6,3	5,2	1,6	2,4	−0,3	0,0	−1,3	3,0
Canada	2,3	2,4	0,4	−1,7	0,5	−1,2	2,5	2,1
Total OCDE	4,0	3,8	1,6	0,6	1,4	0,2	2,2	3,3

TABLEAU 2-7 Comparaisons internationales : principaux indicateurs économiques (suite)

	1961–1967	1968–1973	1974–1979	1980	1981	1982	1983	1984
	(moyennes en pourcentage)							
Croissance de l'emploi								
États-Unis	1,8	2,3	2,5	0,5	1,1	−0,9	1,3	4,1
Japon	1,5	1,0	0,7	1,0	0,8	1,0	1,7	0,5
Allemagne de l'Ouest	−0,3	0,5	−0,6	1,0	−0,8	−1,8	−1,7	−0,3
France	0,9	0,9	0,2	–	−0,8	−0,1	−0,8	−1,0
Royaume-Uni	0,5	–	0,2	−0,6	−3,4	−1,5	−0,4	1,0
Italie	−0,7	−0,2	1,0	1,4	0,5	−0,4	−0,1	0,0
Canada	3,1	3,2	2,8	2,8	2,8	−3,3	0,8	2,5
Total OCDE	1,0	1,2	1,1	0,6	0,4	−0,5	0,4	1,5
Taux de chômage normalisés[b]								
États-Unis	5,0	4,7	6,8	7,1	7,6	9,7	9,6	7,5
Japon	1,2	1,2	1,9	2,0	2,2	2,4	2,6	2,8
Allemagne de l'Ouest	0,6	1,0	3,2	3,0	4,4	6,1	8,0	8,1
France	1,7	2,5	4,5	6,3	7,3	8,0	8,0	9,1
Royaume-Uni	2,5	3,4	5,3	6,9	10,6	12,8	13,1	13,4
Italie	5,1	5,7	6,6	7,4	8,3	8,9	9,7	10,0
Canada	5,0	5,4	7,2	7,5	7,5	11,0	11,9	11,3
Total OCDE	2,7	3,2	4,9	6,0	6,7	8,2	8,7	8,2

Inflation des prix à la consommation								
États-Unis	1,7	4,9	8,5	13,5	10,4	6,1	3,2	4,3
Japon	5,7	6,7	10,0	8,0	4,9	2,7	1,9	2,2
Allemagne de l'Ouest	2,7	4,3	4,7	5,5	6,3	5,3	3,3	2,4
France	3,5	5,9	10,7	13,6	13,4	11,8	9,6	7,3
Royaume-Uni	3,4	7,0	15,6	18,0	11,9	8,6	4,6	5,0
Italie	4,4	5,0	16,3	21,2	17,8	16,6	14,6	10,8
Canada	2,2	4,5	9,2	10,1	12,5	10,8	5,9	4,3
Total OCDE	2,7	5,4	10,0	12,9	10,5	7,8	5,3	n.d.[c]

Sources : Organisation de coopération et de développement économiques, *Statistiques historiques 1960-1981*, Paris, OCDE, 1983. Organisation de coopération et de développement économiques, *Perspectives économiques*, Paris, OCDE, décembre 1983, (pour la valeur des prévisions de 1983) à l'exception de l'inflation des prix à la consommation de 1983 qui est en termes réels.

Nota : Les chiffres pour le Canada et les États-Unis sont à jour à partir des dernières données disponibles (Budget du ministère des Finances pour 1983). Les taux de croissance moyens sont des taux annuels composés à partir du taux de l'année précédant la première année de la période, ramené au niveau de la dernière année de la période spécifiée.

a) Augmentation de la productivité selon DNB/PIB en termes réels par nombre de personnes entrant dans la main-d'œuvre civile.

b) Les taux de chômage sont normalisés pour tous les pays, à l'exception des États-Unis et du Canada, sur la base des dernières prévisions de l'OCDE à partir des données reçues pour 1983, ajustées en fonction de la différence en points de pourcentage entre les données réelles de l'OCDE et les taux normalisés de 1982. Les taux des États-Unis et du Canada sont réels et correspondent assez précisément au concept normalisé de l'OCDE. Les taux moyens de chômage normalisés concernent 1960 à 1967 plutôt que 1961 à 1967.

c) n.d. = non disponible.

TABLEAU 2-8 **Productivité de la main-d'œuvre dans le secteur de la transformation—Principaux pays de l'OCDE**

Années	États-Unis	Canada	Japon	France	Allemagne	Italie	Royaume-Uni
	(taux moyen de croissance annuelle—en pourcentage)						
1951–1973	2,8	4,3	10,0	5,3	5,8	6,6	3,4
1967–1973	3,1	5,0	11,9	6,0	5,3	7,1	4,7
1974–1981	1,5	1,1	6,2	4,2	4,4	3,6	2,2
	(variations de pourcentage)						
1967–1973 à 1974–1981	(−1,6)	(−3,9)	(−5,7)	(−1,8)	(−0,9)	(−3,5)	(−2,5)
	(taux annuel de croissance en pourcentage)						
1979	0,7	1,7	8,9	4,9	4,9	7,3	3,3
1980	0,2	−3,3	6,8	1,6	1,4	5,8	0,6
1981	2,8	0,3	3,2	1,6	2,7	3,4	5,9

Source : U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics, Office of Productivity and Technology, *Output per Hour, Hourly Compensation and Unit Labor Costs in Manufacturing, Eleven Countries, 1950–1981*, décembre 1982.

Nota : Productivité de la main-d'œuvre = production par heure de travail.

ralentissement sur la croissance de l'ensemble de l'économie ont été mineurs par rapport à ceux du ralentissement de la croissance de la productivité.

Conformément aux lois de l'offre et de la demande sur le marché, la réduction de la croissance de la production et de la productivité dans les pays de l'OCDE a provoqué un ralentissement de la croissance de la demande totale de biens et de services. L'augmentation massive des prix mondiaux du pétrole précipitée par l'OPEP en 1973–1974 et en 1979–1980 a absorbé une part importante des revenus disponibles et provoqué un resserrement général de l'économie. De plus, les investissements en capitaux ont été faibles dans les pays européens pendant les années 1970 et ont encore diminué avec l'apparition de la récession au début des années 1980. Au Canada, les investissements en immobilisations sont tombés, en termes réels, de 26 pour cent entre 1981 et 1982, alors qu'aux États-Unis on a enregistré une chute plus modeste de 16 pour cent. Signalons toutefois que l'investissement en immobilisations a repris avec une vigueur marquée aux États-Unis depuis le début de la relance économique. Le bond actuel des investissements aux États-Unis s'explique, au moins en partie, par les réductions d'impôt et l'augmentation du budget de la défense.

Les moyennes de croissance économique figurant au tableau 2-9, pour la période allant de 1961 à 1979, cachent les fluctuations du cycle des affaires au cours des deux dernières décennies. La production industrielle et le produit national brut ont, depuis 1960, oscillé de plus en plus par rapport à leurs tendances de croissance à long terme. Ces écarts croissants sont tout particulièrement inquiétants, comme on le voit aux figures 2-6 et 2-7, car les périodes successives de pointe et de creux semblent laisser derrière elles des niveaux plus élevés d'inflation et de chômage.

TABLEAU 2-9 Éléments principaux de la croissance de la production

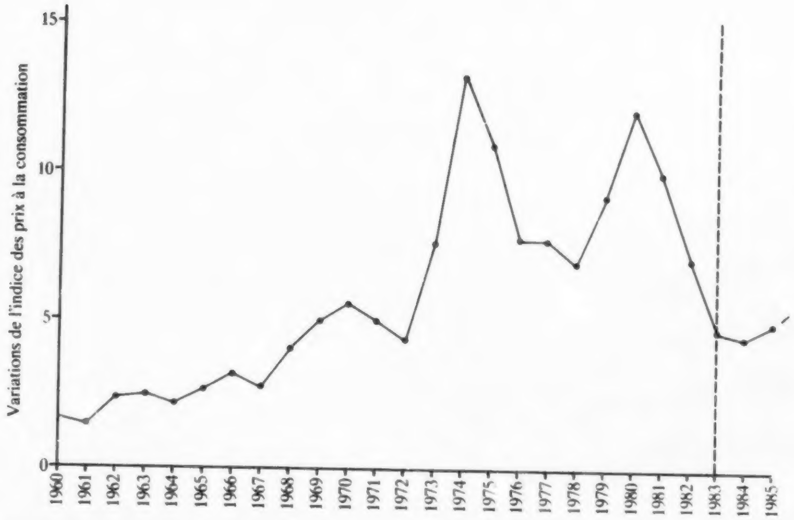
	Augmentation annuelle moyenne en pourcentage		Variations entre les deux périodes
	1961–1973	1973–1981	
OCDE			
Production	4,9	2,4	2,5
Emploi	1,0	0,7	0,3
Production par travailleur	3,9	1,7	2,2
OCDE Europe			
Production	4,6	1,9	2,7
Emploi	0,3	−0,2	0,5
Production par travailleur	4,3	2,1	2,2
États-Unis			
Production	4,2	2,3	1,9
Emploi	2,0	2,1	−0,1
Production par travailleur	2,2	0,2	2,0
Canada			
Production	5,6	3,0	2,6
Emploi	3,0	2,8	0,2
Production par travailleur	2,6	0,2	2,4

Source : Organisation de coopération et développement économiques, *Statistiques historiques, 1960–1981*, Paris, OCDE, 1983.

L'inflation semble maintenant beaucoup mieux contrôlée dans la plupart des pays de l'OCDE qu'elle ne l'avait été depuis de nombreuses années. Le chômage reste cependant un problème profondément inquiétant en Europe et au Canada. Par contre, les États-Unis ont profité d'une reprise économique rapide et d'une nette amélioration de leur taux de chômage. Le taux de chômage moyen a été, pour les 24 pays membres de l'OCDE, de 9 pour cent en 1983 et de 8,5 pour cent en 1984. On s'attend à ce qu'il reste à ce niveau en 1985, bien que la reprise économique continue à se manifester.

Depuis le milieu des années 1970, un écart important entre la croissance du chômage en Amérique du Nord et celles des autres pays de l'OCDE est apparu, comme le révèle la figure 2-8. Cette divergence très marquée entre les évolutions des taux de chômage, surtout entre celles des pays de l'Europe de l'Ouest, des États-Unis, du Canada (même si dans une moindre mesure) et du Japon, résulte d'écarts importants dans la croissance de l'emploi. Ainsi, en Europe, l'emploi total a chuté de 1973 à 1983, alors qu'en Amérique du Nord et au Japon, la croissance de l'emploi était assez vive. Les États-Unis ont enregistré une création nette de 15,8 millions d'emplois entre 1973 et 1983, ce qui contraste sensiblement avec la perte nette de 1,5 million d'emplois en Europe. Il s'ensuit que plusieurs pays d'Europe connaissent de sérieux problèmes de chômage, surtout chez les jeunes.

FIGURE 2-6 Taux moyen d'inflation pour les sept principaux pays de l'OCDE, 1960–1985

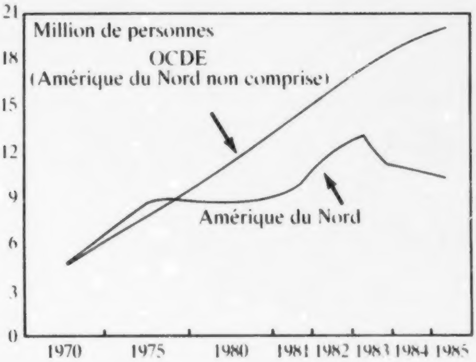


Sources : OCDE, *Perspectives économiques*, Paris, OCDE, décembre 1977, p. 125.
OCDE, *Perspectives économiques*, Paris, OCDE, décembre 1984, p. 175.

FIGURE 2-7 Taux moyen de chômage pour les sept principaux pays de l'OCDE, 1960-1985

Sources : OCDE, *Vers le plein emploi et la stabilité des prix*, Paris, OCDE, 1977, p. 42.
OCDE, *Perspectives économiques*, Paris, OCDE, décembre 1984, p. 51 et 177.

FIGURE 2-8 Nombre de chômeurs



Source : Conference Board of Canada, tiré de Shell Canada Limitée, *Perspective on Energy Policy Directives*, présentation à la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, 31 juillet 1984, p. 1.

Le tableau 2-10 indique qu'il y a des taux de chômage très élevés pour les jeunes en France, au Royaume-Uni, en Italie et en Espagne. Pour les 12 pays apparaissant sur ce tableau, il y a plus de 10 millions de jeunes incapables de se trouver des emplois. Au total plus de 31 millions de travailleurs de tous les groupes d'âge sont en chômage dans les pays de l'OCDE. Plus de 10 millions d'entre eux vivent en Amérique du Nord. Le Rapport annuel de l'OCDE pour 1984 précise que « trois des groupes les plus vulnérables sont les travailleurs touchés par des modifications d'emploi à grande échelle, les jeunes travailleurs et les chômeurs depuis longtemps sans emploi[2] ».

Dans le meilleur des cas, les perspectives de solution à ces graves problèmes de chômage apparaissent incertaines dans bien des pays. L'inquiétude persiste, surtout à cause des taux d'intérêt qui sont très hauts à la fois en termes nominaux et en termes réels. La figure 2-9 indique que les taux d'intérêt réels (c'est-à-dire les taux d'intérêt nominaux moins le taux d'inflation) aux États-Unis sont restés exceptionnellement élevés au cours des trois dernières années. Les taux d'intérêt réels de plus de 8 pour cent sont environ quatre fois plus élevés que le taux moyen, d'un peu plus de 2 pour cent, en vigueur entre 1945 et 1980. Les taux d'intérêt élevés aux États-Unis ont, du fait de l'intégration des marchés de capitaux, provoqué la hausse des taux dans les autres pays de l'OCDE.

Si ces taux d'intérêt retiennent l'attention lorsqu'on s'interroge sur la durée de la reprise économique mondiale, il y a également d'autres facteurs qui, à long terme, suscitent l'inquiétude. Mentionnons la croissance de la productivité, la course à la technologie et ses conséquences sur le déplacement des emplois; les glissements sectoriels dans la structure économique; les demandes de flexibilité et d'adaptation; et l'évolution des modèles commerciaux, surtout en ce qui concerne la concurrence livrée par le Japon et les PNI.

TABLEAU 2-10 Chômage des jeunes dans certains pays de l'OCDE

Taux de chômage chez les jeunes[a]	(en pourcentage) Réel 1980	1981	1982	1983	Préliminaire 1984	Prévisions 1985
États-Unis	13,3	14,3	17,0	16,4	13,0	12,5
Japon	3,6	4,0	4,4	4,5	4,8	4,8
Allemagne de l'Ouest	3,9	6,5	9,6	10,8	10,3	9,5
France	15,0	17,0	20,2	21,0	24,8	28,5
Royaume-Uni	14,1	18,1	23,1	23,2	23,8	23,5
Italie	25,2	27,4	29,7	32,0	33,8	35,3
Canada	13,2	13,3	18,7	19,9	19,0	18,3
Total des pays ci-dessus	12,2	13,7	16,6	16,7	15,5	15,5
Australie	12,3	10,8	12,9	18,0	16,0	14,8
Finlande	10,0	10,9	11,7	12,5[b]	12,0	10,8
Norvège	5,4	5,8	8,1	9,8	9,5	9,0
Espagne	28,5	33,7	36,9	38,9	42,8	44,5
Suède	5,1	6,3	7,6	8,0	7,5	7,5
Total des douze pays	12,9	14,5	17,4	17,7	16,8	16,8
Niveaux de chômage chez les jeunes (millions)						
Sept principaux pays	6,8	7,7	9,2	9,2	8,5	8,5
Douze pays	8,0	9,1	10,7	10,9	10,3	10,3

Source : Organisation de coopération et de développement économiques, *Perspectives sur l'emploi*, Paris, OCDE, juillet 1984, p. 44.

a) Âges jusqu'à 24 ans. Les données portent sur l'ensemble de la main-d'œuvre formée des jeunes dans tous les pays à l'exception du Canada et de l'Australie, où le personnel des Forces armées est exclus de la main-d'œuvre âgée de 15 à 24 ans.

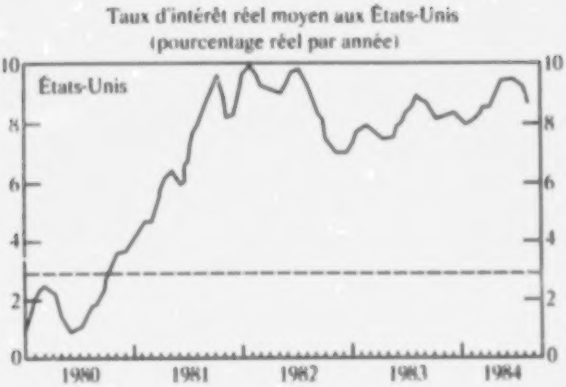
b) Les données de 1983 pour la Finlande sont une approximation.

Les glissements structurels de l'activité économique

La plupart des pays ont connu des évolutions structurelles dans de nombreux secteurs au cours de l'après-guerre. Cela se vérifie particulièrement auprès des pays occidentaux industrialisés, où le secteur gouvernemental a crû sensiblement, le secteur des services encore plus, alors que ceux de la transformation et des ressources avaient tendance à fondre en termes relatifs. Le tableau 2-11 illustre ces modifications structurelles de la production au Canada, aux États-Unis, au Royaume-Uni, en Allemagne de l'Ouest, au Japon et en Suède. Quant au tableau 2-12, il donne des renseignements similaires sur la répartition de l'emploi.

Il ressort de ces deux tableaux que les modifications structurelles ont surtout touché l'emploi. À l'exception du Japon, où l'importance relative du secteur agricole a vite diminué pour rejoindre le même niveau que celui des autres grands pays, les principaux pays de l'OCDE n'ont enregistré que de légères modifications à la composition de leur production au cours des vingt dernières années. C'est ainsi que la production du secteur des services n'a

FIGURE 2-9 Taux d'intérêt réels aux États-Unis



Source : Fonds monétaire international, *Perspectives économiques mondiales*, septembre 1984, Washington, D.C., Fonds monétaire international (FMI), 1984, p. 20.

Nota : La ligne de tirets représente la valeur moyenne des taux d'intérêt américains réels à long terme pendant la période de 1974 à 1983.

a. Rendement hebdomadaire moyen par mois sur les obligations d'épargne à long terme du gouvernement, moins le taux d'inflation.

augmenté que de 2 pour cent en moyenne entre 1964 et 1981. Au Japon, ce secteur a même vu sa production diminuer en termes de part relative, alors que le secteur de la transformation représentait 12 pour cent de la production totale. L'apport de l'agriculture à la production totale a diminué dans tous les pays, tandis que la proportion de la transformation dans le PNB augmentait à la fin des années 1950 et au début des années 1960, puis diminuait à la fin des années 1960 et pendant les années 1970 dans tous les pays sauf le Japon. Il est important de remarquer que les modifications structurelles de la production résumées au tableau 2-11 sont exprimées en dollars réels plutôt qu'en dollars nominaux. Exprimées en terme de dollars nominaux, ces modifications structurelles de la production se rapprochent beaucoup des modifications structurelles plus prononcées de la composition de l'emploi.

Les glissements dans la composition de l'emploi, dont on a déjà parlé, sont beaucoup plus marqués. La part de l'emploi détenue par le secteur primaire est tombée de 17,5 pour cent en 1956 à 5,4 pour cent en 1981, soit une diminution de près de 70 pour cent. Sur la même période, la part de l'emploi détenu par le secteur primaire japonais a chuté encore plus, passant de 38,5 pour cent à dix pour cent. Par rapport aux autres grands pays industrialisés, le Japon emploie encore une part importante de sa main-d'œuvre dans le secteur primaire, surtout l'agriculture. Alors que nous, Canadiens, semblons croire que nous dépendons largement de nos secteurs de ressources, la répartition de l'emploi chez nous s'avère très comparable à celle qu'on retrouve chez nos principaux partenaires commerciaux.

Pendant que le secteur de l'agriculture perdait l'essentiel de ses effectifs au début des années 1970 en Amérique du Nord, l'Europe (et en particulier

TABLEAU 2-11 Comparaison internationale de la répartition des parts du PIB réel

	(pourcentage)					
	Primaire	Minier	Transformation	Construction	Services publics	Services
Canada						
1960	5,8	3,7	21,1	7,6	10,2	51,6
1970	4,3	4,0	22,8	6,7	11,7	50,6
1981	3,4	2,7	21,7	6,2	13,8	52,2
États-Unis						
1960	4,6	3,0	23,2	6,9	7,4	54,9
1970	3,4	2,9	24,0	5,7	8,4	55,7
1981	3,0	2,5	23,8	4,1	9,0	57,6
Royaume-Uni						
1960	2,9	3,2	28,5	8,3	7,4	49,8
1970	2,8	2,1	30,1	8,6	8,0	48,4
1981	3,2	5,1	24,2	5,9	8,8	52,8
Allemagne de l'Ouest						
1960	4,7	3,1	34,4	8,4	7,8	41,6
1970	3,3	1,8	37,9	7,3	8,3	41,4
1981	2,8	1,0	34,8	6,0	10,0	45,4
Japon						
1964	9,9	0,8	23,9	8,4	7,3	49,6
1970	6,1	0,7	29,8	9,3	8,3	45,9
1981	3,4	0,5	35,9	7,4	7,3	45,5
Suède						
1964	7,0	0,9	28,3	9,4	7,3	47,1
1970	5,6	1,0	29,8	9,1	7,7	46,8
1981	4,5	0,6	26,2	7,8	10,4	50,5
Moyenne des six pays						
1964	5,4	2,3	27,4	8,3	8,0	48,6
1970	4,2	2,1	29,1	7,8	8,7	48,1
1981	3,4	2,1	27,8	6,2	9,9	50,7

Source : Michael F. Charette, Robert P. Henry, et Barry Kaufmann, «L'évolution de la structure industrielle du Canada : une optique internationale» dans *L'industrie canadienne en transition*, vol. 2, étude préparée pour le compte de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.

l'Allemagne de l'Ouest, la France et l'Italie) a perdu 1,6 million d'emplois dans le secteur agricole entre 1973 et 1981, le Japon 1,5 million. Même les économies à revenu moyen ont enregistré une diminution de leurs effectifs agricoles. Il n'y a que dans les économies à faible revenu, comme on le voit au tableau 2-13, que l'agriculture continue à être le principal fournisseur d'emplois.

Les tableaux 2-14A et 2-14B révèlent que la part du secteur de la transformation dans les emplois civils a été, au sein des pays de l'OCDE,

TABLEAU 2-12 Comparaison internationale de la répartition des parts de l'emploi

	(pourcentage)					
	Primaire	Minier	Transformation	Construction	Services publics	Services
Canada						
1956	16,4	2,1	25,7	7,4	8,9	39,5
1960	13,2	1,6	24,7	7,0	8,6	44,8
1970	7,7	1,6	22,7	6,0	8,8	53,3
1981	5,5	1,8	19,4	5,9	8,3	59,1
États-Unis						
1956	11,2	1,4	29,2	5,1	7,2	45,9
1960	9,1	1,2	28,1	4,8	6,7	50,0
1970	4,7	0,8	26,0	4,8	6,1	57,7
1981	3,7	1,1	21,3	4,4	5,5	64,0
Royaume-Uni						
1956	4,6	3,7	37,1	6,7	9,1	38,8
1960	4,3	1,7	34,7	6,8	8,3	45,3
1970	3,2	1,7	34,7	6,8	8,3	45,3
1981	2,6	1,4	26,2	6,5	8,0	55,3
Allemagne de l'Ouest						
1956	16,9	3,1	36,5	7,6	8,7	27,2
1960	14,0	3,1	36,7	8,5	6,5	31,2
1970	8,6	1,2	39,4	7,9	6,4	36,4
1981	5,5	1,4	33,6	7,5	7,0	45,0
Japon						
1956	38,5	1,0	19,2	4,4	4,7	32,1
1964	26,8	1,1	24,3	6,2	6,5	35,6
1970	17,4	0,4	27,1	7,7	6,9	40,4
1981	10,0	0,2	24,9	9,8	6,7	48,4
Suède[a]						
1964	12,8	0,6	28,5	9,1	7,5	41,6
1970	8,4	0,5	26,5	9,5	7,4	47,8
1981	5,3	0,4	22,0	7,4	7,8	57,1
Moyenne des six pays						
1956	17,5	2,3	29,5	6,2	7,8	36,8
1964	12,2	1,4	30,0	7,0	7,4	42,1
1970	8,3	1,0	29,4	7,1	7,3	46,8
1981	5,4	1,1	24,6	6,9	7,2	54,8

Source : Michael F. Charette, Robert P. Henry et Barry Kaufmann, «L'évolution de la structure industrielle du Canada : une optique internationale» dans *L'industrie canadienne en transition*, vol. 2, étude préparée pour le compte de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.

a) La moyenne de l'échantillon de 1956 ne comprend pas la Suède.

raisonnablement stable au cours des deux dernières décennies. L'emploi du secteur de la transformation détient une place plus importante en Allemagne

TABLEAU 2-13 Répartition de la main-d'œuvre par secteur d'activité

	(pourcentage)					
	Agriculture		Industrie		Services	
	1960	1980	1960	1980	1960	1980
États-Unis	7	2	36	32	57	66
Canada	13	5	34	29	52	66
France	22	8	39	39	39	53
Allemagne de l'Ouest	14	4	48	46	38	50
Japon	33	12	30	39	37	49
Italie	31	11	40	45	29	44
Royaume-Uni	4	2	48	42	48	56
Pays industrialisés à économies de marchés	18	6	38	38	44	56
Pays industrialisés sans économies de marchés	42	18	30	45	28	39
Exportateurs de pétrole à hauts revenus	62	46	13	19	25	35
Économies à revenus moyens	62	46	15	22	23	34
Économies à faibles revenus	77	72	19	15	14	15

Source : *Rapport sur le développement mondial—1984*, New York, Oxford University Press, pour le compte de la Banque mondiale, 1984, p. 258 et 259.

de l'Ouest, au Royaume-Uni et au Japon et, parmi les grands pays industrialisés, une place de moindre importance au Canada.

En 1981, environ 79 millions de personnes étaient embauchées dans le secteur de la transformation dans les pays de l'OCDE, mais, en raison de la récession, il n'y en avait plus que 75 millions en 1982. Au cours de cette même année, l'emploi dans le secteur de la transformation est tombé de sept pour cent aux États-Unis et de plus de neuf pour cent au Canada. Si ces chutes ont provoqué énormément d'inquiétude, les rebonds de 1983 et de 1984 nous rappellent la nécessité de nous intéresser aux tendances à long terme plutôt qu'aux oscillations à court terme.

La croissance de l'emploi dans le secteur de la transformation a été plus importante aux États-Unis et au Canada que dans la plupart des pays de l'OCDE. Signalons par ailleurs que la France, l'Allemagne de l'Ouest, le Royaume-Uni et l'Italie ont enregistré des diminutions absolues de 3,3 millions d'emplois dans ce secteur entre 1973 et 1981. Par rapport au Japon, les économies nord-américaines se sont bien comportées en terme d'emploi, même si une part importante de la différence de performance tient simplement à la croissance plus rapide de la main-d'œuvre sur ce continent. La transformation compte pour un pourcentage beaucoup plus élevé du produit intérieur brut (PIB) au Japon qu'au Canada et aux États-Unis, même si la part de la main-d'œuvre totale travaillant dans le secteur de la transformation au Japon n'est pas beaucoup plus élevée qu'en Amérique du Nord.

L'emploi dans le secteur des services a augmenté rapidement dans les pays industrialisés occidentaux au cours des années 1960 et 1970. Ce secteur

TABLEAU 2-14A Emploi dans le secteur de la transformation en pourcentage de l'emploi dans le secteur civil

	1960–1967	1968–1973	1974–1979	1980–1982	1960–1982
États-Unis	26,8	25,8	23,0	21,4	24,8
Japon	23,7	26,9	25,4	24,7	25,1
Allemagne de l'Ouest	35,3	36,6	35,1	33,7	35,4
France	28,4	27,9	27,2	25,2	27,6
Royaume-Uni	37,4	36,1	32,5	28,2	34,6
Italie	26,8	29,1	28,9	27,3	28,0
Canada	25,0	23,8	21,7	20,8	23,3
Total des pays ci-dessus	28,2	28,4	26,3	24,5	27,3
Total OCDE	26,9	27,2	25,4	23,7	26,1

Source : Organisation de coopération et de développement économiques, *Statistiques historiques, 1960–1982*, Paris, OCDE, 1984, p. 37.

TABLEAU 2-14B Emploi de la main-d'œuvre civile dans le secteur de la transformation : variations moyennes du pourcentage annuel

	1960-1968	1968-1973	1973-1979	1979-1982	1960-1982
États-Unis	2,3	0,2	1,1	–3,3	0,7
Japon	4,1	2,0	–1,3	1,2	1,7
Allemagne de l'Ouest	0,3	0,9	–1,3	–1,9	–0,3
France	0,4	1,6	–1,1	–2,0	–0,1
Royame-Uni	–0,3	–1,0	–1,4	–7,1	–1,7
Italie	0,7	0,9	–	–0,7	0,4
Canada	2,8	2,1	1,5	–2,0	1,6
Total des pays ci-dessus	1,7	0,8	–0,3	–2,2	0,4
Total OCDE	1,6	0,9	–0,4	–2,1	0,4

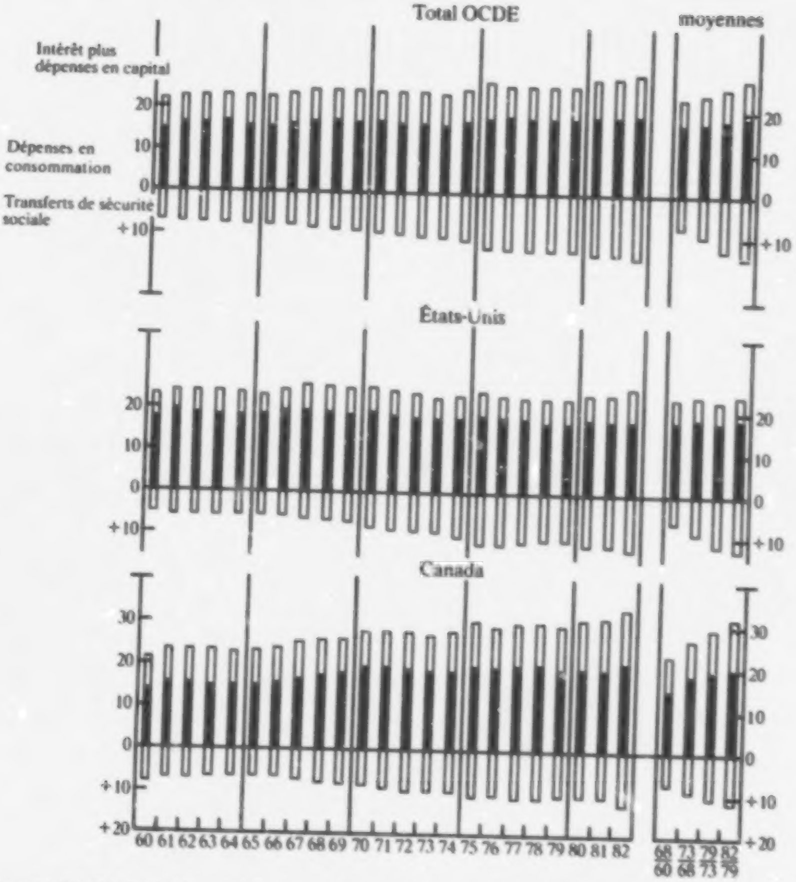
Source : Organisation de coopération et de développement économiques, *Statistiques historiques, 1960–1982*, Paris, OCDE, 1984, p. 28.

compte, en moyenne, pour 55 pour cent de l'emploi total dans les pays de l'OCDE. C'est là une augmentation importante puisqu'il ne comptait que pour 37 pour cent en 1956. Les États-Unis et le Canada ont un secteur des services important, beaucoup plus important même que celui de l'Allemagne ou du Japon.

La croissance de ce secteur des services reflète celle des gouvernements au cours de la période d'après-guerre. La figure 2-10 fait voir la croissance des dépenses des gouvernements dans les pays de l'OCDE entre 1960 et 1982. Pour mieux situer le Canada, on a fait la distinction avec les États-Unis. La croissance du secteur public canadien a suivi de près celle des pays d'Europe. La figure 2-10 met en évidence le fait que le secteur public canadien représente un pourcentage plus important du produit intérieur brut que ce

FIGURE 2-10 Dépenses des administrations publiques

(en pourcentages du PIB[a])



Source : OCDE, *Statistiques historiques 1960–1962*, Paris, OCDE, 1984, p. 150 et 152.

a. La hauteur totale de chaque barre mesure les emplois totaux des administrations publiques en pourcentage du PIB.

n'est le cas aux États-Unis. Là encore, comme nous le verrons à la Partie III de ce Rapport, les comparaisons sont toutefois difficiles et il faut se méfier des conclusions hâtives.

Les dépenses des gouvernements dépassent leurs revenus par des marges considérables dans les grands pays industrialisés. Le tableau 2-15 montre la croissance des déficits budgétaires qui en résulte. Le financement des déficits budgétaires absorbe plus de 50 pour cent des épargnes nettes privées des sept principaux pays industrialisés en 1982 et en 1983. De plus, la dette totale des

gouvernements pour ce groupe de pays dépasse maintenant 50 pour cent de leur production collective.

À partir de 1973, les gouvernements ont cessé d'être des sources nettes d'épargne et sont devenus de plus en plus de gros utilisateurs de cette épargne. On peut interpréter, comme on le voit au tableau 2-15, ce déplacement de l'épargne comme une preuve que l'investissement privé, qui a été faible en Europe et au Canada dans les années 1980, est insuffisant. L'examen des déficits et de la dette des principaux pays de l'OCDE révèle que l'augmentation la plus importante du ratio de la dette des gouvernements par rapport au PNB se trouve au Japon, où ce ratio est passé de 17 pour cent en 1973 à 68 pour cent en 1984. C'est aux États-Unis que cette augmentation a été la plus faible, passant pour la même période de 43 à 46 pour cent. Au Canada, le ratio de la dette gouvernementale est passé de 47 pour cent du PNB en 1973 à 58 pour cent en 1984, ce qui nous met à l'avant-dernière place parmi les sept principaux pays de l'OCDE en ce qui concerne l'augmentation du ratio en question.

Les glissements structurels entre les secteurs primaires de transformation, de services et de gouvernement, qui sont décrits dans cette partie, s'expliquent par une multitude de causes. Les progrès de la productivité dans le secteur agricole ont permis une augmentation importante de la production avec une fraction de la main-d'œuvre originale. Cette modification de l'équilibre main-d'œuvre/productivité a favorisé une urbanisation rapide. Près de 80 pour cent de la population des pays industrialisés occidentaux vivent dans des centres urbains, ce qui représente une augmentation de 10 pour cent par rapport à la répartition des effectifs urbains et ruraux il y a vingt ans. Dans plusieurs pays à faible revenu, moins de 20 pour cent de la population vit dans des centres urbains. De façon plus générale, les gains de productivité ont permis d'importantes augmentations de revenu par personne avec les conséquences que cela implique pour la demande de biens et de services. La main-d'œuvre s'est adaptée à ces changements et, en cours de route, sa composition et son organisation institutionnelles se sont modifiées.

Une caractéristique marquante de la période d'après-guerre a été l'augmentation rapide de la participation des femmes à la main-d'œuvre. Dans les sept principaux pays industrialisés, environ 56 pour cent des femmes en âge de travailler ont maintenant des emplois hors du foyer. C'est pourquoi, elles composent maintenant près de 40 pour cent de la main-d'œuvre, contre 35 pour cent en 1960. Dans la majorité des familles, maintenant plus d'une personne bénéficie d'un revenu.

La croissance de la main-d'œuvre dans les pays de l'OCDE, en moyenne de 0,9 pour cent par année entre 1960 et 1968, est passée à 1,4 pour cent pendant la décennie suivante. On a constaté depuis 1979, une diminution marginale du taux de croissance. La croissance de la main-d'œuvre totale au Canada a largement dépassé celle des autres pays de l'OCDE, grimpant à un taux de plus du double de la moyenne. L'augmentation rapide de la participation des femmes a fortement contribué à cette croissance, tout comme celle du taux des naissances après la fin de la Seconde Guerre mondiale.

TABLEAU 2-15 **Demandes du secteur public en épargnes du secteur privé et endettement du gouvernement**

	(pourcentage)												
A. Ratio du déficit budgétaire sur l'épargne brute du secteur privé[a]	**1973**	**1974**	**1975**	**1976**	**1977**	**1978**	**1979**	**1980**	**1981**	**1982**	**1983**[b]	**1984**[b]	**1985**[b]
États-Unis	−3,4	2,0	22,9	12,3	5,5	−1,1	−3,5	7,2	5,3	22,2	22,9	18,1	21,5
Japon	−1,6	−1,2	9,5	12,1	13,1	18,2	16,6	15,6	14,2	12,5	12,2	9,1	6,6
Allemagne de l'Ouest	−6,0	6,4	27,2	17,0	12,9	12,5	13,2	15,7	19,3	17,0	12,9	6,4	1,7
France	−4,4	−3,1	10,7	2,5	4,2	8,8	3,4	−1,2	10,0	14,4	18,6	19,3	18,9
Royaume-Uni	14,1	23,8	28,8	28,7	17,0	20,5	16,4	18,4	15,6	12,2	21,7	17,3	14,6
Italie	32,6	31,7	43,5	33,4	29,9	35,1	33,9	30,6	45,4	48,8	47,9	48,9	47,8
Canada	−5,3	−9,8	12,5	8,5	12,6	15,5	8,3	11,2	5,3	25,0	26,4	24,1	20,9
Total	−0,3	4,2	21,2	14,1	9,9	8,6	6,1	11,0	11,5	20,3	21,2	17,4	17,7
B. Ratio du déficit budgétaire sur les épargnes nettes du secteur privé[b]													
États-Unis	−7,0	4,8	52,4	30,4	13,7	−2,6	−9,3	22,0	15,0	71,4	68,2	49,7	61,2
Japon	−2,7	−2,1	17,1	20,6	23,0	31,0	29,8	28,2	26,5	24,7	26,9	20,3	15,2
Allemagne de l'Ouest	−11,8	12,9	55,9	35,5	28,9	26,2	27,8	35,4	46,2	40,6	30,5	15,8	4,3
France	−7,5	−5,9	20,2	5,8	8,5	16,7	6,7	−2,6	24,2	35,2	47,0	47,2	43,0
Royaume-Uni	26,4	61,4	76,1	68,5	37,8	40,7	35,8	42,8	40,5	30,8	56,3	48,1	39,8
Italie	47,2	48,7	69,4	52,4	47,9	54,2	51,4	47,5	73,0	78,0	82,9	85,1	82,2
Canada	−10,5	−19,1	24,1	16,8	26,7	30,6	15,3	20,8	10,4	50,5	49,8	44,0	37,5
Total	−1,6	9,1	45,6	30,6	20,5	15,2	10,0	25,2	25,7	54,0	54,8	42,7	44,7

(pourcentage)

C. Ratio de l'ensemble des dettes des gouvernements[c] sur PIB nominal	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983[b]	1984[b]	1985[b]
États-Unis	42,5	41,3	44,9	45,2	43,8	42,0	39,8	41,0	39,0	43,2	45,7	46,0	47,8
Japon	17,1	17,9	22,5	28,2	33,6	42,2	47,6	52,9	58,1	62,3	66,5	67,7	67,7
Allemagne de l'Ouest	18,6	19,7	24,9	27,0	28,4	29,8	30,6	32,5	36,3	39,4	41,0	40,7	39,4
France	16,9	24,7	25,8	24,7	25,2	26,3	26,3	25,1	25,9	28,7	32,4	36,6	40,7
Royame-Uni	70,9	70,3	65,6	64,7	63,2	60,3	56,0	55,5	55,5	54,1	55,0	55,3	55,3
Italie	60,6	57,7	65,0	63,1	62,3	68,4	68,1	65,3	68,4	74,3	79,7	85,3	92,8
Canada	46,8	44,4	44,7	42,5	44,4	48,5	46,7	45,9	45,5	50,6	54,9	58,1	60,5
Total	37,5	37,0	40,1	41,1	41,4	42,5	42,0	42,9	43,9	47,5	50,5	51,6	53,2

Source : Organisation de coopération et de développement économiques, *Perspectives économiques*, Paris, OCDE, juillet 1984, p. 29. Les chiffres de 1973 viennent du document de décembre 1983, p. 43.

a) Évaluations et prévisions de l'OCDE.

b) Déficit général des finances gouvernementales en pourcentage de l'épargne du secteur privé. Un moins indique un surplus financier. Épargne brute du secteur privé = épargne brute des ménages + épargnes brutes des entreprises, sans tenir compte de la prise de valeur des actions quand les données sont disponibles (pour les États-Unis, le Royaume-Uni et le Canada) mais avant l'allocation pour la consommation de capital. Épargne nette du secteur privé = épargne brute, moins la consommation de capital.

c) Exigibilités financières brutes du gouvernement central, sauf pour la France où il s'agit de la dette du gouvernement central.

Un autre élément marquant de la période d'après-guerre a été la croissance du taux de syndicalisation. La récession de 1980 à 1982 a provoqué une diminution considérable de la proportion de la main-d'œuvre régie par des conventions collectives, mais il est encore trop tôt pour pouvoir affirmer qu'il s'agit là d'une tendance ou simplement d'une aberration à court terme.

L'augmentation du niveau de vie dans les pays de l'OCDE s'est traduite notamment par un accroissement du temps consacré aux loisirs, ce qui s'est concrétisé par des semaines de travail plus courtes et des retraites intervenant plus tôt. On constate depuis peu, dans certains pays, que des travailleurs à temps partiel remplacent des travailleurs à temps plein. La proportion plus élevée de femmes dans la main-d'œuvre, le niveau plus élevé des exigences de formation académique et l'indépendance plus rapide des jeunes peuvent expliquer ce glissement vers le travail à temps partiel.

En résumé, on constate pendant la période d'après-guerre des modifications importantes dans la façon dont la main-d'œuvre est employée ainsi que dans sa composition et son organisation. Le secteur des services, y compris les gouvernements, est maintenant la source principale d'emplois dans les pays industrialisés. Ce déplacement aux dépens des industries fondées sur les ressources, surtout celles rattachées à l'agriculture, a contribué à une urbanisation et à une spécialisation rapides, de même qu'à la syndicalisation et à la valorisation du rôle des femmes dans la main-d'œuvre. De plus, l'interdépendance croissante de différents secteurs au sein de la main-d'œuvre, tant à l'échelon national qu'international, ainsi que la demande pour des régimes publics de santé et pour d'autres services sociaux ont conféré au gouvernement une influence considérable en ce qui concerne la création et la répartition du revenu national.

La productivité, mode de vie et concurrence

Les différences en ce qui concerne les gains de productivité conduisent certains observateurs à tirer des conclusions hâtives quant à la compétitivité internationale relative de divers pays. Les pays dont la performance, en termes de productivité, est relativement faible, comme les États-Unis et le Canada, risquent selon eux de perdre leur capacité de concurrence. Force est cependant de constater que la relation entre la productivité et la capacité de faire concurrence sur les marchés internationaux n'est pas aussi directe que cela peut sembler au premier abord.

On définit souvent la productivité, en termes généraux, comme la production totale d'une nation par unité d'intrant de travail. Si cette définition semble mettre l'accent sur la productivité de la main-d'œuvre, elle englobe implicitement l'efficience globale de l'utilisation des ressources, y compris le capital. La capacité de concurrence est plus étroitement reliée aux biens, spécialement les biens manufacturés, et aux services qui sont échangés sur les marchés internationaux. Ainsi, un pays pourrait afficher une performance raisonnablement forte pour la productivité d'ensemble, mais enregistrer une baisse de ses capacités concurrentielles à cause d'une performance relativement faible de sa productivité dans les secteurs qui font l'objet d'échanges internationaux. Par contre, un pays peut avoir une faible

performance quant à sa productivité d'ensemble, tout en restant compétitif à cause d'une performance relativement bonne dans des secteurs faisant l'objet d'échanges internationaux. La compétitivité est également influencée par d'autres éléments que la productivité.

La figure 2-11 donne le classement des sept grands pays industrialisés en termes de capacité concurrentielle dans le secteur de la transformation. Les tendances marquantes sont celles révélées par les coûts unitaires de main-d'œuvre exprimés en dollars américains constants. Bien que les tendances de cette figure soient des approximations, les grandes lignes d'évolution de chaque pays semblent raisonnablement précises. Ce qui ressort de cette figure, c'est qu'il y a eu de 1973 à 1984 des déplacements importants dans les classements concurrentiels des secteurs de la transformation pour les sept principaux pays de l'OCDE. Les classements des États-Unis et du Royaume-Uni se sont considérablement détériorés, alors que celui du Japon s'est sensiblement renforcé. On ne constate toutefois pas d'autres modifications importantes dans le classement des quatre autres pays, y compris le Canada. La plupart qui affectent les États-Unis, le Royaume-Uni et le Japon ont eu lieu depuis 1978.

Ces glissements dans la capacité concurrentielle relative ne sont pas uniquement le fait des différences dans la performance de la productivité. Les taux de change sont également des déterminants majeurs de la situation concurrentielle d'un pays et peuvent être influencés par toute une gamme de facteurs, y compris les politiques monétaires intérieures, les taux d'inflation et les modifications aux termes des échanges. La détérioration marquée de la situation du secteur américain de la transformation, que la figure 2-11 met en évidence, s'explique davantage par la prise de valeur considérable du dollar américain, induite par les hauts niveaux des taux d'intérêt américains, que par tout autre élément pris isolément.

Au niveau de l'entreprise, la capacité concurrentielle met en jeu les coûts et les prix relatifs de deux producteurs d'un produit identique ou très semblable. Le commerce international repose toutefois sur la spécialisation : c'est-à-dire que les pays produisent des biens et des services pour lesquels ils disposent d'avantages comparatifs sous une forme quelconque. Ces avantages peuvent être d'origine naturelle (le climat par exemple) ou provenir du « génie humain ». Ils consistent alors en une meilleure organisation, une technologie plus poussée, une plus grande capacité à innover ou en tout autre élément conférant une supériorité. Un producteur dont les coûts de fabrication de certains produits sont relativement élevés peut conserver une position concurrentielle sur les marchés intérieurs et internationaux, tout simplement parce que d'autres pays utilisent leurs ressources humaines, financières ou autres selon des méthodes plus productives. Bien que dans un pays donné, une entreprise ou tout un secteur industriel puissent être évincés des affaires à cause de leur incapacité à concurrencer les fournisseurs étrangers chez eux ou à l'étranger, cela ne constitue pas pour autant une menace pour l'existence de ce pays.

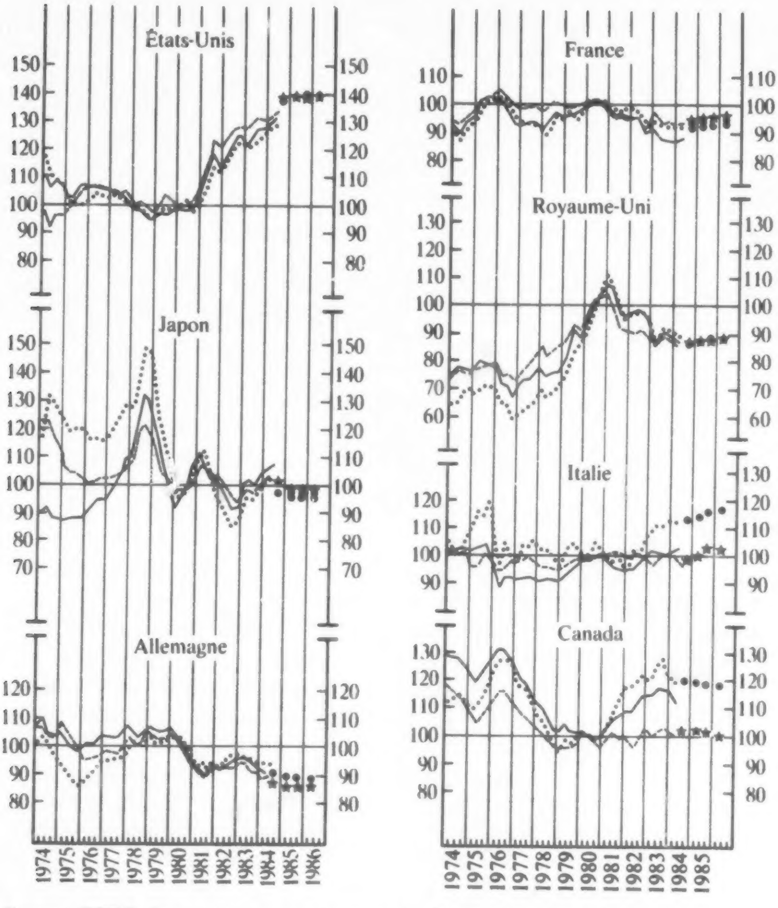
Bien qu'il faille faire une distinction entre la productivité et la compétitivité internationale, il ne faut pas qu'elle soit exagérée. En règle générale, une performance de la productivité relativement forte par rapport à celle des

FIGURE 2-11 Mesures des situations concurrentielles relatives

······ Coûts unitaires relatifs de la main-d'oeuvre dand le secteur de la transformation
------ Valeur moyenne relative des exportations de produits transformés
—— Prix relatifs à la consommation

*** ••• Prévisions

(revenu en dollars U.S.: 1980 = 100) Voir pièce jointe



Source : OCDE, *Perspectives économiques*, Paris, OCDE, décembre 1984, p. 74.

autres partenaires commerciaux devrait engendrer un accroissement des revenus réels et des ventes à l'exportation, soutenir une appréciation du taux de change et donner un élan additionnel aux revenus réels. Certains pays peuvent décider de réaliser leurs gains en revenus réels provenant d'une croissance de la productivité, en augmentant leurs ventes à l'exportation et en renforçant leurs devises. Certains prétendent ainsi que le Japon s'est servi

d'une partie de ses gains de productivité pour réduire les prix relatifs de ses exportations, que cette stratégie a augmenté la position concurrentielle de ses produits et lui a donc permis d'élargir ses marchés.

Quelle que soit la manière dont elle est réalisée, l'augmentation des revenus réels grâce à la croissance de la productivité constitue l'assise des niveaux de vie accrus. On trouvera au tableau 2-16 une mesure approximative des améliorations des niveaux de vie dans les années 1960 et 1970. Afin de permettre des comparaisons internationales, tous les chiffres sont donnés en dollars américains aux taux de change en vigueur en 1975. De plus, pour éviter les effets de l'inflation, toutes les données d'ensemble sont exprimées en prix de 1975. On a ajouté une colonne pour 1982 afin de faciliter la comparaison avec les prix et les taux de change actuels.

En raison du caractère peu représentatif du début des années 1980 dans plusieurs pays, il vaut mieux se concentrer sur la période allant de 1964 à

TABLEAU 2-16 **Produit intérieur brut, per capita, en dollars US constants aux taux de change et aux niveaux de prix de 1975**

	1964	1970	1980	1982	1982[a]
Canada	4 940	6 033	8 014	7 809	12 104
États-Unis	5 762	6 637	7 974	7 870	13 106
Japon	2 292	3 834	5 485	5 806	8 966
Australie	4 599	5 697	6 789	6 785	10 371
Nouvelle-Zélande	3 642	3 992	4 372	4 480	7 520
Autriche	3 232	4 183	5 940	5 945	8 835
Belgique	4 288	5 467	7 265	7 257	8 552
Danemark	5 743	6 926	8 408	8 657	11 017
Finlande	3 770	4 966	6 803	7 014	10 175
France	4 236	5 486	7 409	7 477	9 961
Allemagne de l'Ouest	5 009	6 200	8 058	7 958	10 691
Grèce	1 234	1 851	2 671	2 619	3 917
Islande	4 253	4 679	6 965	6 844	11 265
Irlande	1 828	2 281	3 003	3 106	5 062
Italie	2 365	3 176	4 111	4 086	6 133
Luxembourg	4 926	5 798	7 333	7 083	9 137
Hollande	4 469	5 718	7 020	6 776	9 615
Norvège	4 850	5 845	8 826	8 736	13 648
Portugal	895	1 317	1 934	1 988	2 338
Espagne	1 756	2 365	3 090	3 090	4 778
Suède	6 509	7 927	9 311	9 281	11 907
Suisse	6 985	8 321	9 245	9 147	14 928
Turquie	566	687	946	999	1 132
Royaume-Uni	3 366	3 784	4 482	4 527	8 523
OCDE – Total	3 946	4 899	6 181	6 184	9 571
OCDE – Europe	3 336	4 148	5 229	5 203	7 517
CEE	3 754	4 693	6 030	6 014	8 700

Source : Organisation de coopération et de développement économiques, *Comptes nationaux, 1953–1982*, Paris, OCDE, 1984, vol. 1, p. 86.

a) Produit intérieur brut, per capita, en dollars US aux prix et aux taux de change courants.

1980. Pendant cette période, le niveau de vie canadien a augmenté de 62 pour cent, par rapport à 38 pour cent aux États-Unis, 139 pour cent au Japon, 75 pour cent en France, 60 pour cent en Allemagne de l'Ouest, 74 pour cent en Italie et 33 pour cent au Royaume-Uni. Même si le taux d'amélioration américain est relativement faible, il faut se souvenir qu'il était au départ nettement plus élevé que dans la plupart des autres pays. On peut expliquer les grandes disparités entre les résultats obtenus par les 24 pays du tableau 2-16 de diverses façons, mais les taux de croissance de la productivité dans ces pays en sont certainement une. À ce titre, le Japon a très certainement surpassé la performance de tous les autres grands pays industrialisés pendant ces deux décennies.

Si la performance du Japon a été remarquable, sa part globale de la production au sein de l'OCDE n'a toutefois pas changé de façon sensible. Le tableau 2-17 nous donne la part relative de la production des pays membres de l'OCDE de 1970 à 1982, rajustée en fonction du pouvoir d'achat de la devise de chaque pays. Les États-Unis ont conservé leur position dominante, alors que la part du Japon a augmenté de 3 pour cent aux dépens de la Communauté économique européenne (CEE).

Au tableau 2-18 figurent les taux de croissance des pays non industrialisés. Ces taux ont été plus élevés que ceux des pays occidentaux. Jusqu'à récemment, la croissance était surtout le fait des pays exportateurs de pétrole à hauts revenus, sans toutefois être limitée à ceux-ci. Les pays en voie de développement à faibles revenus ou à revenus moyens ont enregisté des augmentations annuelles substantielles de leur produit intérieur brut pendant les années 1960 et 1970. Cependant, malgré ces taux de croissance, les revenus par habitant demeurent faibles pour près de la moitié de la population mondiale.

Les nouvelles réalités commerciales

Au cours de la période d'après-guerre, le monde est devenu largement dépendant du commerce. La proportion des biens et des services qui traversent les frontières a plus que doublé, passant de 11 pour cent de la production mondiale en 1950 à 21 pour cent en 1980. Cette expansion du commerce international fut accompagnée de changements importants dans la structure et la forme des échanges et ceux-ci ont eu des conséquences importantes pour le Canada. La figure 2-12 présente, de façon générale, l'évolution des parts du marché mondial. Elle révèle que les États-Unis et le Canada ont perdu une partie de leurs anciennes parts du commerce mondial, même si les deux pays ont enregistré des augmentations de la proportion de leur produit national brut attribuable aux échanges.

L'évolution rapide de la technologie, la découverte d'approvisionnements en matières premières un peu partout dans le monde, la concurrence japonaise intense pour vendre des biens industriels sur les marchés internationaux et, plus récemment, l'influence des pays en voie de développement ont toutes rendu plus pressantes certaines questions fondamentales concernant l'avenir économique du Canada. Parmi les traits marquants du commerce d'après-guerre, il convient de mentionner l'importance énorme du marché américain

TABLEAU 2-17 **Parts des totaux de l'OCDE : PIB en dollars courants en se servant de la parité du pouvoir d'achat actuel**

	(pourcentage)												
	1970	**1971**	**1972**	**1973**	**1974**	**1975**	**1976**	**1977**	**1978**	**1979**	**1980**	**1981**	**1982**
États-Unis	38,76	38,53	38,52	38,29	37,72	37,52	37,51	38,01	38,29	38,00	37,43	37,82	37,03
Canada	3,31	3,15	3,00	2,94	3,27	3,42	3,55	3,53	3,50	3,55	3,59	3,65	3,45
Japon	12,40	12,51	12,92	13,24	12,99	13,32	13,37	13,55	13,69	13,96	14,46	14,76	15,27
Belgique	1,26	1,26	1,26	1,26	1,30	1,28	1,29	1,25	1,24	1,23	1,26	1,22	1,24
Danemark	0,74	0,73	0,73	0,72	0,70	0,70	0,71	0,70	0,68	0,69	0,68	0,66	0,68
France	6,85	6,96	6,99	6,94	7,10	7,13	7,13	7,09	7,09	7,10	7,09	6,97	7,09
Allemagne de l'Ouest	8,75	8,71	8,61	8,48	8,46	8,34	8,38	8,33	8,26	8,34	8,39	8,23	8,17
Grèce	0,56	0,58	0,60	0,61	0,58	0,62	0,63	0,63	0,64	0,65	0,65	0,64	0,65
Irlande	0,23	0,23	0,24	0,23	0,24	0,25	0,24	0,25	0,25	0,25	0,26	0,26	0,26
Italie	6,08	5,96	5,83	5,88	6,07	5,86	5,92	5,81	5,74	5,84	5,99	5,88	5,88
Luxembourg	0,06	0,06	0,06	0,06	0,07	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05
Hollande	1,86	1,87	1,83	1,82	1,87	1,85	1,86	1,84	1,81	1,80	1,79	1,74	1,72
Royaume-Uni	7,22	7,14	6,92	7,01	6,89	6,84	6,76	6,60	6,57	6,50	6,25	6,05	6,20
CEE	33,61	33,50	33,08	33,01	33,29	32,92	32,99	32,53	32,33	32,44	32,39	31,69	31,93
Autriche	0,88	0,89	0,90	0,89	0,92	0,91	0,91	0,92	0,89	0,90	0,91	0,90	0,91
Portugal	0,47	0,48	0,49	0,52	0,51	0,49	0,50	0,51	0,51	0,53	0,54	0,53	0,55
Espagne	3,05	3,08	3,16	3,21	3,37	3,41	3,35	3,34	3,27	3,17	3,18	3,13	3,17
Autres pays	7,52	7,85	7,93	7,90	7,93	8,00	7,82	7,62	7,53	7,46	7,48	7,52	7,68
Total – OCDE	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Source : Organisation de coopération et de développement économiques, *Comptes nationaux, 1953–1982*, vol. 1, Paris, OCDE, 1984, p. 98.

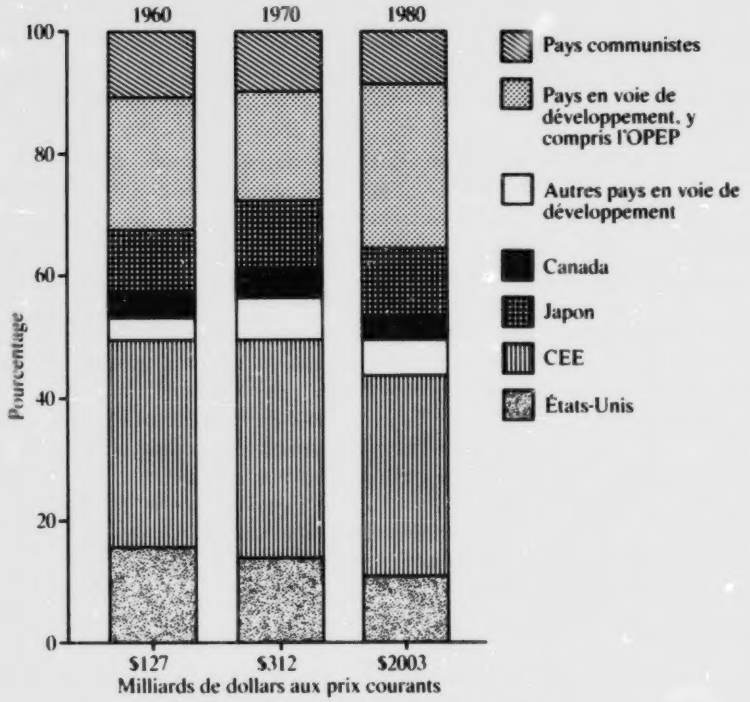
TABLEAU 2-18 **Population, PIB et PIB per capita en 1980, et taux de croissance, 1960–1983**

Catégorie de pays	1980 PIB (milliards de dollars)	Population 1980 (millions)	PIB per capita 1980 (dollars)	Taux de croissance du PIB (variation annuelle moyenne en pourcentage des années)					
				1960–1973	1973–1979	1980	1981	1982	1983[a]
Pays en voie de développement[b]	2 118	3 280	650	6,3	5,2	2,5	2,4	1,9	1,0
Pays à faibles revenus	549	2 175	250	5,6	4,8	5,9	4,8	5,2	4,7
Asie	497	1 971	250	5,9	5,2	6,3	5,2	5,6	5,1
Chine	284	980	290	8,5	5,7	6,1	4,8	7,3	5,1
Inde	162	675	240	3,6	4,3	6,9	5,7	2,9	5,4
Afrique	52	204	250	3,5	2,1	1,3	1,2	0,5	−0,1
Pays importateurs de pétrole à revenus moyens	915	611	1 500	6,3	5,6	4,3	0,9	0,7	0,3
Est de l'Asie et Pacifique	204	183	1 110	8,2	8,6	3,6	6,7	4,2	6,4
Moyen-Orient et Afrique du Nord	28	35	800	5,2	3,0	4,2	−2,4	5,5	2,0
Afrique sub-saharienne[c]	37	60	610	5,6	3,7	5,5	3,9	1,1	0,3
Europe du Sud	201	91	2 210	6,7	5,0	1,5	2,3	0,7	−0,9
Amérique latine et Antilles	445	241	1 840	5,6	5,0	5,8	−2,3	−0,4	−2,2
Exportateurs de pétrole à revenus moyens[d]	654	494	1 320	6,9	4,9	−2,4	2,4	0,9	−1,7
Exportateurs de pétrole à hauts revenus	228	16	14 250	10,7	7,7	7,4	0,0	n.d.	n.d.
Pays industrialisés à économies de marchés	7 463	715	10 440	4,9	2,8	1,3	1,3	−0,5	2,3

Source : *Rapport sur le développement mondial, 1984*, New York, Oxford University Press pour le compte de la Banque mondiale, 1984, p. 11.

a) Évaluation;
b) les données pour 1982 et 1983 proviennent d'un échantillon de 90 pays en voie de développement;
c) ne comprend pas l'Afrique du Sud;
d) les chiffres de 1983 ne comprennent pas l'Angola, l'Iran et l'Irak.

FIGURE 2-12 Parts du commerce mondial, 1960–1980



Source : U.S. Department of Commerce, International Trade Administration, *U.S. Competitiveness in the International Economy*, octobre 1981, cité par Bruce R. Scott, *American Competitiveness: Concepts Performance and Implications*, 75e colloque annuel de la Harvard Business School sur la capacité concurrentielle des États-Unis dans l'économie mondiale, 1984.

pour les produits canadiens, surtout les produits finis; l'importance croissante de la transformation pour le commerce du Canada; et la prépondérance des entreprises contrôlées par les intérêts étrangers pour décider des importations du Canada. Enfin, les pays en voie de développement ont enregistré des taux de croissance nettement plus rapides pour leurs exportations de biens transformés que ne l'ont fait les économies nord-américaines ou européennes. Ces pays en voie de développement représentent une part croissante des importations de l'OCDE. Ainsi :

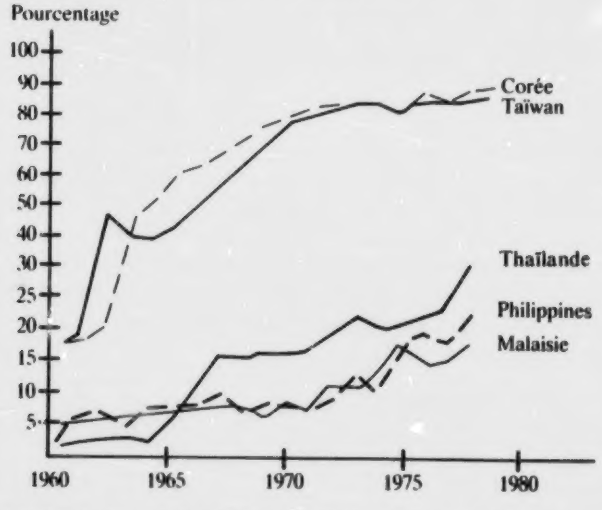
> *En 1970, les pays en voie de développement n'ont fourni aux pays de l'OCDE que cinq pour cent de leurs importations de biens manufacturés. En 1981, la proportion atteignait presque 10 pour cent. Cette concurrence, selon toute vraisemblance, s'étendra et s'approfondira, venant ainsi alimenter les pressions existantes en faveur d'un rajustement des niveaux de production et d'emploi dans les industries traditionnelles à forte proportion de main-d'œuvre.*
>
> (Banque de Montréal, mémoire, le 17 novembre 1983, p. 24.)

Pendant les années 1960 et 1970, plusieurs pays asiatiques ont augmenté de façon très importante leur part des exportations totales de produits transformés, comme on le voit à la figure 2-13. On constate en particulier – et certains observateurs s'en inquiètent – que le Japon obtient une part grandissante des marchés, en forte croissance, de la haute technologie (voir la figure 2-14). Étant donné ces évolutions, les défis qui se posent au Canada sont clairs.

De façon traditionnelle, la doctrine des avantages comparatifs entre pays a servi de base à la théorie économique du commerce international. Ainsi, le Canada dispose d'une certaine abondance de terres fertiles et de systèmes de production et de transport efficaces, qui lui ont permis de devenir un important exportateur de produits agricoles. Malheureusement, la doctrine des avantages comparatifs ne parvient pas à rendre compte convenablement d'une bonne part des échanges internationaux que l'on observe actuellement à la surface du globe. Les échanges de produits transformés, par exemple, semblent reposer sur des éléments beaucoup plus subtils que la dotation relative d'un pays en ressources humaines et naturelles, ou en capital.

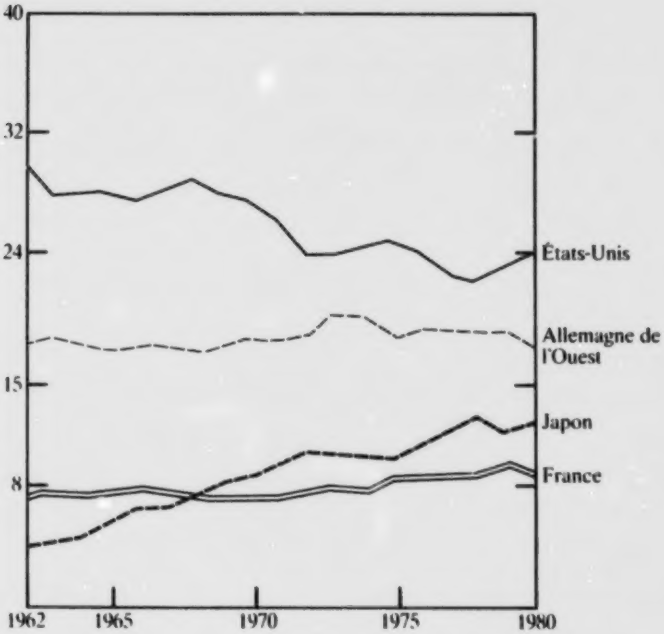
On accorde de plus en plus d'attention à l'apport de la technologie plutôt qu'à la croissance économique. Les États-Unis ne peuvent plus prétendre être les seuls à disposer des facteurs qui ont stimulé leurs programmes de recherche et de développement au début. D'autres pays, comme le Japon et l'Allemagne, disposent de la richesse, du capital et des compétences pour créer de nouveaux produits. De plus, l'expérience a montré que les pays

FIGURE 2-13 Exportations de produits transformés exprimées en parts des exportations totales d'un pays, 1960–1979.



Source : Miyohei Shinohara, *Industrial Growth, Trade and Dynamic Patterns in the Japanese Economy*, Tokyo, University of Tokyo Press, 1982, p. 88.

FIGURE 2-14 Parts de marché des fabricants de haute technologie



Source : Department of Commerce/International Trade Administration, tiré des Séries D des données sur le commerce des Nations Unies, tel que cité par le U.S. Department of Commerce, International Trade Administration, *An Assessment of U.S. Competitiveness in High Technology Industries*, Washington, D.C., U.S. Department of Commerce, février 1983, p. 9.

nouvellement industrialisés (PNI) peuvent s'adapter assez rapidement à une technologie passablement sophistiquée. Le rythme de l'évolution technologique, l'ajustement des prix relatifs des biens et la participation croissante des gouvernements au développement industriel transforment les conditions et les termes du commerce international.

Étant donné les possibilités offertes dans des domaines comme ceux de la micro-électronique, de la biotechnologie, etc., la concurrence sur les marchés internationaux est, et restera, intense. De plus, la diffusion de la technologie à de nouveaux concurrents pose un défi sérieux à quelques-unes des industries « traditionnelles » des pays industrialisés. Il en va ainsi pour le secteur de l'automobile. Au Canada, le secteur privé et les gouvernements accordent une attention toute particulière aux nouveaux facteurs qui pourraient modifier la capacité concurrentielle des industries canadiennes reposant sur les ressources. Le gouvernement de la Nouvelle-Écosse affirme, par exemple :

De nouveaux fournisseurs de produits pour les ressources naturelles apparaissent et des activités de transformation se déplacent en fonction des

coûts de la main-d'œuvre et des autres éléments de la production. On substitue de nouveaux produits aux produits traditionnels, comme dans le cas de la fibre de verre et du fil de cuivre. En règle générale, on prévoit une croissance moindre dans les industries primaires de ressources et une croissance accrue dans les secteurs de la transformation et des services.

(Gouvernement de la Nouvelle-Écosse, mémoire, le 23 janvier 1984, p. 41.)

Les pays industrialisés peuvent pousser plus loin l'automatisation pour résister à la concurrence des coûts. Le recours à de nouvelles technologies qui réduisent les coûts, comme la conception et la fabrication assistées par ordinateur, ou qui augmentent l'efficacité d'activités à plus petite échelle, permettent également d'améliorer leur position concurrentielle. Du point de vue d'une entreprise ou d'une industrie donnée, il existe toutefois une autre possibilité, qui est le transfert de la production d'un pays industrialisé à coûts de production élevés vers un pays en voie de développement à faibles coûts de production. Les exemples de ce genre abondent, qu'il s'agisse de l'automation ou du transfert de la production. Les industries traditionnelles à « grande cheminée », comme celle de l'acier, qui sont moins mobiles à cause de gros investissements en capital non amorti, peuvent avoir recours à d'autres options. Elles peuvent, par exemple, solliciter de l'État une protection accrue ou des subventions pour faire face à la concurrence étrangère. Elles peuvent également inciter la main-d'œuvre à consentir à des réductions de sa rémunération réelle. On ne connaît pas encore de façon très claire l'importance relative de ces dernières options.

Au cours des dernières années, on a beaucoup débattu du rôle des gouvernements en vue de stimuler ou de mettre au point de nouveaux développements pouvant conférer à leurs pays des avantages comparatifs par rapport aux producteurs d'autres pays. L'Honorable Donald Johnston a décrit à la Commission le concept de la « mise au point » des avantages comparatifs :

Dans les grandes lignes, au fur et à mesure que nous progressons vers ce qu'on appelle « une société d'information », l'utilisation du savoir et des compétences peut donner à un pays un avantage concurrentiel important, ce qui n'était pas souvent le cas par le passé. En d'autres termes, les avantages comparatifs découlant des ressources naturelles et d'autres avantages de cette nature ont changé.

(l'Honorable Donald Johnston, transcription, vol. 12, Saint-John, le 21 septembre 1983, p. 2877.)

On ne peut rien conclure du débat sur le rôle qui convient au gouvernement en matière de politique industrielle. Certains prétendent que les succès industriels du Japon s'expliquent par des initiatives des secteurs public et privé très bien coordonnées qui, grâce à la détermination, ont permis aux producteurs japonais de devenir des chefs de file sur le marché. Il est bien évidemment impossible de dire quels auraient été les succès du Japon si ses secteurs public et privé s'étaient comportés comme ils ont l'habitude de le faire en Amérique du Nord.

Le concept de « mise au point » d'avantages comparatifs à long terme n'en demeure pas moins intrigant, ne serait-ce que parce qu'on semble l'appliquer dans de nombreux pays. Ainsi, un pays qui investit beaucoup en programmes d'enseignement et de formation professionnelle peut promouvoir ses industries

de haute technologie. Ses investissements ne produiront cependant un avantage comparatif que s'ils permettent une amélioration, par rapport aux autres pays, pour un facteur bien précis de production. Bien qu'une telle entreprise comporte un risque considérable, le marché pouvant disparaître avant que la mise au point de l'avantage concurrentiel ne soit complétée, ne pas se lancer dans la course équivaut à céder le marché aux autres. Un cadre supérieur d'Air Canada affirmait aux commissaires :

Le fait est que notre environnement a changé du tout au tout au cours des dernières années, alors que, à beaucoup de titres, nous n'avons pas encore adapté nos systèmes de relations industrielles et nos philosophies pour tenir compte de ces changements. Aujourd'hui, beaucoup plus que par le passé, nous faisons partie de ce qui est en train de devenir une économie planétaire intégrée. Nous sommes donc engagées dans une concurrence à l'échelle de la planète où le niveau de vie de notre pays sera très largement déterminé par notre aptitude à concurrencer en vue d'obtenir notre part de cette nouvelle économie mondiale qui est en train de prendre forme.

(Bernard F. Miller, mémoire, le 23 novembre 1983, p. 2.)

La concurrence internationale de plus en plus intense a mis en relief l'importance de nombreux aspects de l'organisation industrielle. Les variables-clés en sont l'infrastructure économique, une main-d'œuvre compétente et une intégration économique orientée vers une efficacité accrue, laquelle peut être atteinte, par exemple, grâce à la rationalisation de la production pour réaliser des économies d'échelle. Le système de transport et de communication, qui facilite la circulation des biens, des services et des personnes, ainsi que la circulation de l'information, est vital à l'organisation de la production et du commerce.

Les modifications du cadre gouvernemental de relations entre les pays et les régions peuvent donner lieu à des économies d'échelle importantes, surtout pour des économies de petite taille. L'évolution de la Communauté économique européenne (CEE) en est un exemple vivant. La croissance de grands marchés internes, sans barrières tarifaires, constitue une nouvelle réalité commerciale. Le marché européen intégré, composé des pays de la CEE et de l'Association européenne de libre-échange (AELE), représente plus de 300 millions de personnes; le marché américain, 230 millions de personnes, et le Japon, 120 millions. Il n'y a guère, parmi les principaux pays industrialisés, que le Canada et l'Australie qui disposent de marchés sans barrières comptant sensiblement moins de 100 millions de personnes.

La concurrence internationale pourrait même être encore plus serrée à l'avenir à cause des technologies de conception et de fabrication assistées par ordinateur (CFAO) et des processus de transformation flexibles. Dans certaines conditions, la technologie de la CFAO permettra de ramener à plus petite échelle bon nombre de procédés de fabrication, mais il est impossible de prévoir, en moyenne, si les économies d'échelle augmenteront ou diminueront. La « révolution de l'information » a sensiblement réduit les coûts et augmenté l'efficacité de la gestion des grandes opérations diversifiées, y compris celle des conglomérats. Il est possible qu'on assiste à une tendance à l'intégration verticale et horizontale, avec une augmentation de la taille de la plupart des

entreprises efficaces. La conséquence pourrait être l'imposition de barrières à l'entrée des marchés d'exportation. Il pourrait alors être plus difficile pour une entreprise intérieure située dans un petit marché, comme celui du Canada, de pénétrer sur un marché étranger, surtout si l'industrie mondiale dans ce secteur est fortement concentrée. On pourrait aussi obtenir des économies d'échelle en « apprenant sur le tas »; c'est-à-dire en prenant tout le temps qu'il faut pour découvrir de manière empirique les méthodes de production les plus efficaces. Quelle que soit la façon dont une entreprise réalise des économies d'échelle, celle qui réussira à déjouer son concurrent à court terme conservera peut-être son avance pour longtemps.

Quant à savoir si le commerce mondial prospérera autant que dans les années 1950 et 1960, la question reste sans réponse. Au fur et à mesure que les pays occidentaux industrialisés s'orientent vers la prestation de services, leurs secteurs d'activités non commerciaux pourraient bien augmenter. Les services se vendent, mais dans une plus petite mesure, du moins jusqu'à ce jour, que les produits primaires et les biens transformés. Il est donc possible que le ralentissement enregistré dans la croissance des échanges internationaux depuis 1973 provienne, au moins en partie, de la croissance rapide du secteur des services.

Ce qui est encore plus important, c'est le degré inquiétant de protectionnisme qui refait surface dans les échanges internationaux. La réduction des tarifs douaniers a été remarquable, depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, mais les années 1970 ont été témoin d'un recours accru aux barrières non tarifaires. La récession de 1981–1982 a augmenté les pressions sur les gouvernements pour qu'ils adoptent des mesures protectionnistes. Les politiques d'achat des gouvernements, les mesures fiscales favorables, l'aide au financement des exportations, les clauses de contingentement et nombre d'autres mesures, y compris le troc, ont été intégrées aux politiques commerciales des grands pays commerçants. L'Institut Nord-Sud explique ainsi les pressions en faveur du protectionnisme :

> *Ces tendances à l'interdépendance croissante et la dispersion des acteurs et des activités économiques ont elles-mêmes engendré de fortes pressions pour l'ajustement, encore plus fortes du fait de l'évolution technologique rapide et de la diminution de la productivité et de la croissance. La croissance du protectionnisme, au cours des dernières années en particulier, a été symptomatique de l'inaptitude politique et/ou économique des pays industrialisés à s'adapter rapidement et en profondeur.*
>
> (L'Institut Nord-Sud, mémoire, le 31 août 1983, p. 3 – 4.)

Plus de 70 pour cent des exportations canadiennes étant destinées au marché américain, l'évolution dans ce pays présente un intérêt tout particulier pour les Canadiens. On a estimé que la part des produits américains de transformation protégés par des barrières non tarifaires, y compris les contingentements et les autres barrières à l'importation, est passée de 20 pour cent en 1980 à 35 pour cent en 1983. Ce renforcement des politiques de protectionnisme incite les observateurs à se demander si le commerce mondial, en général, et le commerce Canada – États-Unis, en particulier, continueront à croître comme par le passé. La substitution de barrières non tarifaires aux

barrières tarifaires et, notamment, la menace de droits compensateurs ont incité plusieurs entreprises canadiennes à ouvrir des succursales aux États-Unis. Selon certains observateurs, c'est la politique nationale canadienne de 1879 que l'on est en train d'appliquer, mais en sens contraire.

La sécurité d'emploi dans un monde en évolution rapide

Les changements structurels et l'expansion du commerce mondial, décrits dans les pages précédentes, ont eu des conséquences profondes sur la sécurité d'emploi dans les pays industrialisés occidentaux. Ces changements ont mis en relief une caractéristique du développement économique d'après-guerre : le besoin d'une main-d'œuvre qui s'adapte rapidement et qui soit flexible. La performance de nombreux pays nouvellement industrialisés (PNI) au cours des dernières années illustre bien ce besoin. Ces pays ont non seulement réalisé des percées technologiques, mais ils ont aussi accéléré le rythme auquel ils adoptent des techniques de production à la fine pointe de la technologie. Ce dernier aspect du progrès technologique a permis à la première vague de PNI, comme Hong-Kong, la Corée du Sud, l'Inde, le Mexique, le Brésil et l'Argentine, de faire des percées sur les marchés du textile, du vêtement et de la chaussure. Une seconde vague de PNI comprenant la Malaisie, la Thaïlande, les Philippines, le Sri Lanka et la Chine, pénètrent maintenant ces marchés, mais aussi de nouveaux marchés comme l'électronique. Parallèlement, les PNI de la première vague (les plus prospères) diversifient leurs activités de transformation en les étendant à l'acier, à la chimie et à l'automobile. Cela a inévitablement provoqué un déplacement des travailleurs dans les pays industrialisés de l'Occident. Comme consommateurs, ces pays ont largement profité d'importations à bas prix, mais ces importations ont aussi accentué le besoin de politiques d'ajustement bien adaptées, y compris le recyclage de la main-d'œuvre.

Plusieurs observateurs prétendent que les sociétés occidentales subissent actuellement une transformation importante et fondamentale reposant sur l'augmentation du rythme du progrès technologique. Les découvertes quasi-extraordinaires de la micro-électronique et la disponibilité de cette technologie portent à croire que nous vivons une nouvelle révolution industrielle. Le système économique est en perpétuel mouvement, à cause de développements tant à l'échelle nationale qu'internationale. Une bonne part de ce changement structurel est rendue possible grâce à la mobilité de la main-d'œuvre à l'intérieur d'aires géographiques relativement restreintes. Une autre part importante est rendue possible par l'usure normale des effectifs et par la retraite. L'importance de ces changements peut être considérable, comme dans le cas de l'industrie houillère britannique, où le nombre d'emplois est passé de 600 000 en 1960 à moins de 300 000 en 1970, et, dans le cas du service postal américain, où il a diminué de dix pour cent au cours des années 1970. Dans ces deux secteurs, peu d'employés ont dû être mis à pied du fait que la plupart des réductions découlent de l'érosion des effectifs.

Ces exemples, de même que la réduction plus importante d'emplois dans le domaine de l'agriculture, devraient nous rappeler à quel point les sociétés occidentales ont fait preuve de souplesse et d'adaptabilité au cours de la

période d'après-guerre. Malgré tout, les Canadiens soutiennent que notre société résiste de plus en plus au changement. De plus, on a observé certains développements institutionnels et sociaux qui tendent à suivre cette direction : des familles à deux revenus et des régimes libéraux d'assurance-chômage découragent ou empêchent parfois l'adaptabilité. Le taux de chômage non inflationniste (soit le taux de chômage en deçà duquel le taux d'inflation commence à accélérer) s'est accru à un rythme constant dans les pays de l'OCDE. En Amérique du Nord, le taux de chômage non inflationniste semble avoir atteint environ sept pour cent comparativement au taux de 4 pour cent enregistré au cours des années 1960.

Le réalignement qui s'est effectué au niveau de l'emploi, au cours de la période d'après-guerre, à travers les pays de l'OCDE est imputable tant aux exigences imposées par la concurrence qu'à l'inclination naturelle des travailleurs à rechercher de meilleurs emplois. On trouvera des indications sur la portée de ce réalignement au tableau 2-19. Ce tableau montre l'évolution de l'emploi dans sept pays pour les secteurs du textile, du fer et de l'acier, de la construction navale et des réparations, et de l'industrie des véhicules automobiles. Les années 1970 et le début des années 1980 ont été agités. De 1974 à 1980, près de 100 000 emplois ont été perdus dans l'industrie américaine de l'acier. Au cours de la même période, l'industrie européenne du textile a vu ses effectifs diminuer de quelque 710 000 personnes. Le Japon n'a pas échappé à ces ajustements à grande échelle : son industrie de la construction navale a perdu 117 000 emplois entre décembre 1974 et juin 1979. Le réalignement le plus important a cependant été provoqué par une diminution de la production et des ventes dans l'industrie automobile américaine entre 1979 et 1980. On évalue ainsi qu'il y a eu 750 000 emplois perdus dans l'ensemble de l'économie américaine à cause de la diminution de la production. Ces ajustements ont eu lieu avant que ne frappe la récession de 1981–1982.

Certains observateurs estiment que les pays industrialisés occidentaux sont pris dans un dilemme fondamental : la technologie est diffusée et utilisée si rapidement qu'il semble illusoire qu'on puisse disposer de suffisamment d'emplois de remplacement. Pourtant, aucun pays ne peut s'offrir le luxe de se retirer de la course à la technologie. De plus, cette diffusion de la technologie dans les pays industrialisés, qui passe souvent par les canaux des entreprises multinationales, permet à ces pays de combiner des techniques de production modernes et de bas salaires. L'effet est dévastateur, au moins à court terme, pour certaines entreprises et secteurs d'activités occidentaux. Si cette tendance générale n'a pas encore eu d'effet marqué sur les emplois au Canada jusqu'à ce jour, on s'attend à ce que les pressions en ce sens augmentent énormément à l'avenir.

Tous ces développements sont à l'origine de grandes inquiétudes. Si l'expérience nous incite à croire qu'il est possible de s'adapter à de tels développements, et qu'on y parviendra, le rythme actuel de l'évolution met cette idée reçue en question. L'augmentation de la production, grâce aux progrès technologiques dans les pays industrialisés et en voie de développement, devrait permettre d'atteindre des améliorations sensibles des niveaux de vie. Celles-ci, à leur tour, rendraient possible la création d'un grand nombre

TABLEAU 2-19 Évolution de l'emploi dans certains secteurs, 1975–1983

(en pourcentage et démontrant l'année de pointe dans l'emploi)

Pays	Textile		Fer et acier		Construction navale et réparation		Véhicules automobiles	
	Année de pointe	% de diminution	Année de pointe	% de diminution	Année de pointe	% de diminution	Année de pointe	% de diminution
Canada	1975	−20	1979–1980	−32	1981	−12	1978	−3
États-Unis	1978	−16	1979	−38	1979	−29	1978	−23
Japon	1975	−5	1975	−5	1975	−8	1983	0
Suède	1975	−22	1975	−19	1975	−29	1980	−13
Allemagne de l'Ouest	1975	−23	1975	−40	1982	−7	1979–1980	−20
France	1975	−13	1975	−12	1982	−1	1977–1978	−17
Royaume-Uni	1975	−21	1975	−38	1975	−16	1978	−33

Source : Organisation pour la coopération et le développement économiques, *Les indicateurs de l'activité industrielle*, Paris, OCDE, 1979–1984.

de nouveaux emplois. C'est là la conclusion logique que l'on peut tirer d'expériences antérieures. Mais le futur sera-t-il une continuation logique du passé et du présent? En vérité, se peut-il que le monde soit au beau milieu d'un réalignement général qui menacerait les niveaux de vie occidentaux et les structures d'emploi?

Certaines prévisions alarmantes font craindre des problèmes de chômage aussi sérieux que ceux connus au cours de la Grande Dépression. Des études effectuées en Grande-Bretagne prévoient des taux de chômage atteignant 25 pour cent en 1990. Un document français signale que 30 pour cent des employés des banques et des compagnies d'assurances pourraient devenir inutiles d'ici 10 ans[3]. Une étude américaine prévoit que, d'ici 25 ans, le secteur de la transformation aux États-Unis emploiera beaucoup moins de personnes que le secteur agricole maintenant[4]. Le Canada a eu droit à des prévisions tout aussi alarmantes. Un auteur canadien a même prétendu « qu'il y a toutes les raisons de craindre que l'informatique pourrait contribuer à un grave déplacement des emplois et à réduire les perspectives d'emploi pour les femmes travaillant dans les bureaux[5] ». Le rapport de Travail Canada intitulé « Dans les puces[6] » arrive à une conclusion similaire. L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) laisse entendre que 32 pour cent de tous les emplois sont en jeu[7].

De nombreux observateurs croient cependant que ces craintes d'une vaste dislocation du marché du travail, imputables au progrès de la technologie, sont sans fondement. L'étude qui fait peut-être le plus autorité en la matière est celle de Faye Duchin et de l'économiste détenteur du prix Nobel, Wassily Leontief. Au sujet des effets de l'automation sur l'économie et la société américaine, ils déclarent :

> *Le recours intensif à l'automation au cours des vingt prochaines années rendra possible le maintien d'environ 10 pour cent du travail qu'il aurait fallu autrement pour produire les mêmes biens en l'absence de cette technologie. Les effets varient selon les types d'activités et entraîneront une augmentation significative de la proportion des professionnels et une forte diminution de celle des employés de bureau dans l'ensemble de la main-d'œuvre. Les travailleurs de la production conserveront vraisemblablement leur part de la main-d'œuvre; le remplacement direct par des pièces d'équipement automatisé distinct (comme les robots et les machines-outils) pourra être compensé, du moins dans les premiers temps, par la demande accrue d'investissements pour toutes sortes de produits de première importance, en particulier des ordinateurs [. . .]. La possibilité de réaliser une transition, sans heurts, de l'ancienne technologie vers une technologie nouvelle dépendra en grande partie de la capacité à supporter les changements nécessaires au niveau des compétences et des aptitudes de la main-d'œuvre et de sa répartition entre différents secteurs économiques (ainsi que des localisations géographiques)[8].*

Les découvertes de Leontief et Duchin ressemblent à celles du Conseil économique du Canada, publiées dans sa *Revue annuelle* de 1984. Le Conseil a conclu que le changement technologique des années 1970 a provoqué un ralentissement de la croissance des emplois d'environ un pour cent par année,

mais les hausses du niveau de vie et de la demande globale ont largement suffi pour compenser les effets du changement technologique :

> *[. . .] Le rythme de l'évolution technologique, et de sa diffusion, affectera les emplois et le milieu de travail, mais ne devrait probablement pas provoquer d'inquiétude exagérée. Certaines activités perdront de l'importance alors que beaucoup en gagneront. Le processus sera évolutif, en fonction des décisions prises par le marché, la croissance indirecte des emplois alimentée par la demande, surtout pour beaucoup d'activités traditionnelles, faisant plus que compenser les pertes d'emplois imputables à l'évolution technologique*[9].

Si la conclusion du Conseil va à l'encontre de nombreuses prédictions quant aux effets de l'évolution technologique sur les possibilités d'emploi dans le Canada de demain, ainsi qu'à l'encontre d'un bon nombre de présentations faites à cette Commission, il n'empêche que c'est là l'idée dominante chez les économistes. Si cette vision plus optimiste est salutaire, elle n'écarte pas le besoin de flexibilité et de capacité d'adaptation pour notre système économique. La concurrence internationale plus intense et le rythme accéléré des progrès technologiques exigent que l'on s'interroge de plus en plus sur l'efficacité et la pertinence des politiques d'ajustement dans les pays industrialisés d'Occident.

Les perspectives de l'économie mondiale

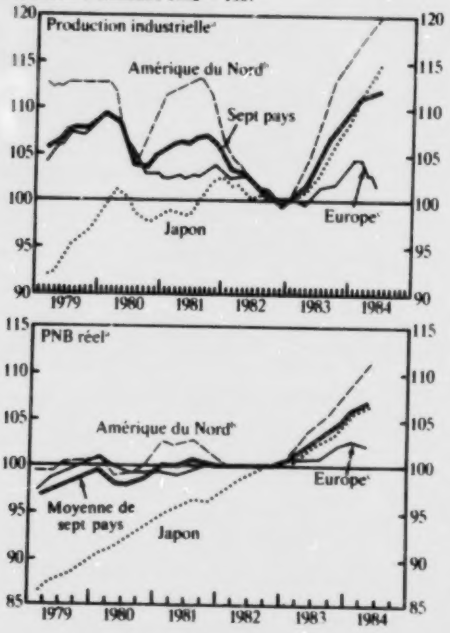
L'économie mondiale s'est sensiblement renforcée en 1983 et en 1984, arrêtant ainsi la détérioration qu'elle a connue au début des années 1980. Si les grands pays industrialisés, y compris, et surtout, les États-Unis, ont été en tête de cette reprise, les pays en voie de développement ont également connu des taux de croissance élevés. En 1984, pour la première fois en cinq ans, la production des pays en voie de développement a augmenté nettement plus vite que la population.

Grâce à la reprise économique, un certain nombre de problèmes critiques perdent de leur acuité. Ainsi, la situation commerciale nette (exportations/importations) des pays en voie de développement et leur crédit auprès des institutions prêteuses se sont améliorés. Bon nombre de problèmes menacent pourtant de compromettre la reprise : le haut niveau des taux d'intérêt réels; la situation financière encore précaire de nombreux pays en voie de développement lourdement endettés; les déficits importants de certains gouvernements; les disparités des résultats obtenus pour la croissance entre les pays industrialisés; les déséquilibres importants de la situation des comptes courants de certains grands pays et les pressions pour protéger les secteurs industriels intérieurs de la concurrence étrangère.

La figure 2-15 illustre l'évolution générale de l'économie mondiale au cours des dernières années et présente les données pertinentes les plus récentes. Celles-ci indiquent que les performances au titre de la production varient beaucoup d'un pays industrialisé à un autre. La croissance a, en effet, été forte en Amérique du Nord (en particulier aux États-Unis), modérée au Japon et beaucoup moins sensible en Europe. On s'attend à ce que les taux de croissance des pays industrialisés soient beaucoup plus uniformes en 1985 et à

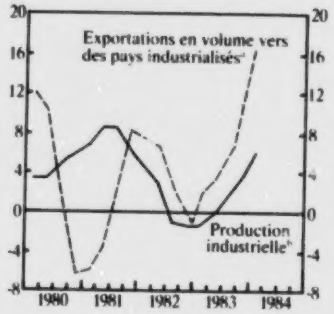
FIGURE 2-15 Situation générale de l'économie mondiale

Principaux pays industrialisés:
Production industrielle et
PNB réel, 1979 à juin 1984
(Indices, 4e trimestre 1982 = 100)



a. Désaisonnalisé

b. États-Unis et Canada, République fédérale d'Allemagne, France, Italie et Royaume-Uni



a. Importations des pays industrialisés en provenance des pays en voie de développement non producteurs de pétrole, telles que données dans *Direction of Trade Statistics*, du Fonds monétaire international, pondérées au moyen des valeurs unitaires des exportations pour les pays en voie de développement non producteurs de pétrole.

b. Échantillon de 13 pays pour lesquels on dispose des données à jour sur la production industrielle mensuelle dans les statistiques financières internationales du Fonds monétaire international. Les indices des pays sont pondérés par la valeur du dollar du PNB en 1979–1981.

Source : Fonds monétaire international (FMI), *Perspectives économiques mondiales*, Washington, D.C., Fonds monétaire international, 1984, p. 2, 8.

Nota : Production industrielle = moyenne pour trois mois se terminant le mois indiqué.

ce que le produit national brut réel augmente, en moyenne, d'environ 3,5 pour cent.

La troisième partie de ce Rapport traite des perspectives à long terme pour le Canada. Elle attire également l'attention sur les risques des prévisions à long terme. Les exercices de prévisions ont beau nous confronter à des incertitudes, ils sont néanmoins des outils indispensables à la bonne gestion des affaires nationales et internationales. Aussi discutables que soient les perspectives découlant de ces prévisions, il serait insensé de prétendre qu'on peut se passer d'une vision à long terme des choses. À vrai dire, ce que les Canadiens attendent de cette Commission c'est qu'elle les aide à évaluer ces perspectives à long terme. C'est pourquoi nous, les commissaires, en plus de tenir des audiences et d'assimiler de nombreux mémoires, avons organisé des séminaires et des projets de recherche spéciaux en vue de mieux cerner certaines réalités diffuses que recèle l'avenir. Il convient tout d'abord de reconnaître que le sujet est des plus complexes. On peut se servir d'un grand nombre de modèles, chacun ayant ses propres hypothèses et ses propres éléments structurels. Combiner ces divers modèles pour en tirer une vision économique unifiée de l'ensemble de la planète est une tâche dantesque. Ne pas essayer conduirait toutefois à brouiller la perspective à tel point que cela nuirait aux personnes qui veulent, et ont besoin, au moins d'indications sur ce que sera l'avenir. C'est pourquoi nous avons malgré tout tenté de surmonter les difficultés de la tâche.

En cherchant à voir ce que seront les décennies à venir, les Canadiens doivent garder à l'esprit un certain nombre de relations-clés entre les personnes et les ressources. Les commissaires attirent l'attention sur trois d'entre elles :

- Au fur et à mesure que nous consommons des ressources non renouvelables, nous sommes obligés de chercher des ressources plus éloignées et de moindre qualité. Cela implique des coûts d'extraction progressivement plus élevés et donc des coûts de ressources progressivement plus élevés. Les nouvelles découvertes, en particulier dans les pays en voie de développement, peuvent ralentir ce processus.
- Les progrès de la technologie compensent cette tendance dans une mesure variable, selon la nature de ces progrès. L'efficacité de l'extraction des ressources et de leur utilisation ne cesse de s'améliorer.
- L'élément qui l'emporte sur la plupart des autres facteurs est le cadre institutionnel régissant l'approvisionnement et l'utilisation des ressources. Ainsi, les pénuries d'aliments, à l'échelle planétaire, sont reliées à des problèmes de répartition du revenu. De la même façon, les conditions dans lesquelles on s'adonne au commerce peuvent soit contribuer, soit limiter les profits tirés de la spécialisation internationale.

Le bien-être matériel du monde dépend largement de ces facteurs, même si les modèles de développement économique global les ont souvent ignorés ou simplifiés à l'excès.

Plutôt que de s'engager elle-même dans l'élaboration d'un modèle global, la Commission a étudié ce qu'ont fait les principaux spécialistes reconnus dans

ce domaine[10]. La perspective économique globale, présentée dans les pages qui suivent, s'inspire largement du rapport préparé pour le gouvernement japonais, *Japan in the Year 2000*[11]. D'une présentation simple, ce document s'inspire des grandes écoles de pensée en la matière et constitue une des rares tentatives de présenter des projections globales de cette nature. Ses auteurs prennent pour hypothèse que les pays continueront à favoriser le commerce international, même si les conditions du commerce seront moins favorables à l'expansion qu'elles ne l'étaient dans les années 1950 et 1960. Ils prennent également pour acquis que les pays industrialisés seront capables de corriger les errements qui ont conduit au ralentissement économique de 1973 à 1983, surtout en ce qui concerne la productivité, mais que les facteurs démographiques iront à l'encontre de la croissance rapide. Ils postulent enfin que, après une période d'hésitation, les prix de l'énergie augmenteront de façon modérée.

Le Rapport prévoit que la part de la production mondiale provenant des pays industrialisés continuera à diminuer, au profit des pays en voie de développement. Ce phénomène correspondrait tout simplement à un rattrapage progressif des pays en voie de développement. Comme on le voit au tableau 20-12 et à la figure 2-16 de ce Rapport, les pays socialistes devraient conserver leur part actuelle de la production mondiale. Les parts, dont on parle ici, reposent, bien sûr, sur de pures conjectures. Qu'à cela ne tienne, il est important de ne pas mal les interpréter. Les pays industrialisés, en particulier les États-Unis, y ont des taux de croissance nettement plus faibles que ceux des pays en voie de développement, ce qui a pour effet de réduire leur part de la production mondiale. Cela n'implique pas que le niveau de vie des pays industrialisés diminuera. Au contraire, ces prévisions annoncent une amélioration constante. Les pays en voie de développement doivent faire face à une explosion de leur population et la croissance plus rapide de leur produit national brut tient, dans une large part, à cet élément.

L'évolution des parts de la production mondiale entre les pays européens, nord-américains et asiatiques, digne de mention pour des raisons commerciales. On prévoit en effet que les pays européens et nord-américains perdront 13 pour cent de leur part relative de la production mondiale entre 1980 et l'an 2000, alors que les pays asiatiques, y compris le Japon et la Chine, augmenteront leur part relative de 20 pour cent. Cette prévision, qui présente un intérêt tout particulier pour l'ouest du Canada, est à la source d'environ les deux tiers de toutes les exportations canadiennes en direction de l'Asie et du Pacifique. Lors des audiences de la Commission, plusieurs intervenants, en particulier ceux de l'ouest du Canada partageaient ce point de vue :

Le rôle de l'Asie dans les affaires du monde augmentera tandis que celui de l'Europe diminuera. Nos liens économiques avec les pays du pourtour du Pacifique, et la compréhension que nous en avons, doivent être pris en compte dans l'élaboration de nos stratégies économiques et technologiques. Il faut que nous ayons une meilleure compréhension des sociétés asiatiques dans lesquelles la majorité de la population humaine vit. Les géants assoupis que sont la Chine et l'Inde se réveillent et leurs économies auront des effets profonds sur le Canada.

(Len T. Bruton, mémoire, le 2 septembre 1983, p. 6.)

TABLEAU 2-20 Composition du PNB mondial en l'an 2000

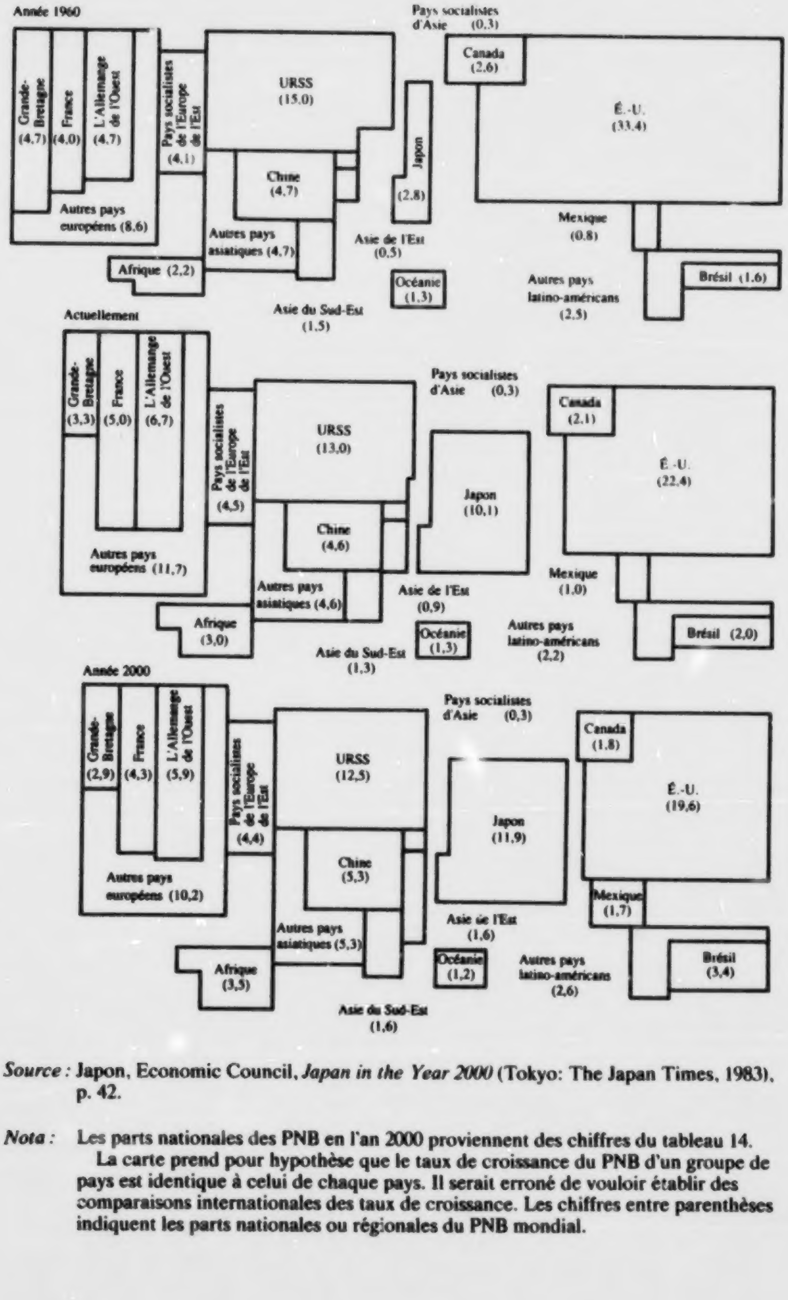
(pourcentage)

	Composition du PNB en 1960	Composition actuelle du PNB[a]	Taux de croissance économique réel (taux annuel): 10 dern. années (1970–1979)	Taux de croissance économique réel (taux annuel): 1980–2000	Composition du PNB en l'an 2000
Pays industrialisés					
Japon	3	10	5,2	4,0	12
États-Unis	33	22	3,1	2,5	20
CEE et autres pays membres de l'OCDE	26	34	3,1	2,5	26
Total	(62)	(63)	(3,3)	(2,8)	(58)
Pays en voie de développement					
Pays nouvellement industrialisés[b]	3	4	8,0	6,0	7
Autres PMD	11	11	5,7	4,0	13
Total	(14)	(15)	(6,3)	(4,6)	(20)
Pays socialistes					
Union soviétique	15	13	5,1	—	12
Europe de l'Est, etc.	4	5	5,9	3,0	5
Chine	5	5	5,8	4,0	5
Total	(24)	(22)	(5,4)	(3,2)	(22)
Total mondial	100	100	4,3	3,2	100

Source : Japon, Long-Term Outlook Committee, Conseil économique, Economic Planning Agency of Japan, «Japan in the Year 2000», Tokyo, *The Japan Times*, 1983, p. 40.

a) La composition actuelle du PNB est donnée aux prix de 1978 et en dollars US;
b) les pays nouvellement industrialisés sont la Corée du Sud, Hong-Kong, Singapour, le Brésil, le Mexique et Taiwan.

FIGURE 2-16 Carte économique mondiale



Source : Japon, Economic Council, *Japan in the Year 2000* (Tokyo: The Japan Times, 1983), p. 42.

Nota : Les parts nationales des PNB en l'an 2000 proviennent des chiffres du tableau 14.
La carte prend pour hypothèse que le taux de croissance du PNB d'un groupe de pays est identique à celui de chaque pays. Il serait erroné de vouloir établir des comparaisons internationales des taux de croissance. Les chiffres entre parenthèses indiquent les parts nationales ou régionales du PNB mondial.

Les taux de croissance réels devraient être, au cours des deux décennies à venir, légèrement plus lents que ceux observés de 1970 à 1979, sans que l'écart soit toutefois très important. S'il en va ainsi, les perspectives de la situation économique mondiale semblent relativement bonnes. Quant à la façon dont les divers pays se comporteront, cela dépend de leurs propres politiques, en particulier en ce qui concerne les améliorations de la productivité.

Notes

1. Le « groupe des sept » comprend : le Canada, la France, le Japon, l'Italie, le Royaume-Uni, les États-Unis et l'Allemagne de l'Ouest.
2. Organisation de coopération et de développement économiques, *Perspectives d'emploi*, Paris, OCDE, 1984, p. 33.
3. Cité par le Conseil des sciences du Canada, *The Impact of the Microelectronics Revolution on Work and Working*, compte rendu de l'atelier, Ottawa, Conseil des sciences du Canada, 1980, p. 16.
4. Cité par Giles Merritt, *World Out of Work*, Londres, Collins, 1982, p. 71.
5. Heather Menzies, *Women and the Chip: Case Studies of the Effects of Informatics on Employment in Canada*, Montréal, Institut de recherches de politiques, 1981, p. 65.
6. Travail Canada, *Dans les puces : ouvertures, individus, associations*, rapport du groupe de travail sur la micro-électronique et l'emploi, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1982.
7. Merritt, *World Out of Work*, p. 74.
8. Wassily Leontief et Faye Duchin, *The Impacts of Automation on Employment, 1963–2000*, New York, New York University, Institute for Economic Analysis, 1984, p. 1–2.
9. Conseil économique du Canada, *Les relais de la reprise*, XXI^{e} exposé annuel, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1984, p. 83.
10. Voir A.R. Dobell et B.R. Kennedy, « L'avenir du monde et les perspectives du Canada : une recension des écrits sur la modélisation » dans *La croissance économique : ses facteurs déterminants et ses perspectives*, vol. 22 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.
11. Japon, Long-Term Outlook Committee, Conseil économique, Economic Planning Agency of Japan, *Japan in the Year 2000* dans *The Japan Times*, Tokyo, 1983.

Le contexte politique global

Le contexte global comporte trois aspects importants : l'aspect physique, l'aspect économique et l'aspect politique. Le contexte politique global, quant à lui, comprend deux éléments majeurs : d'une part, des institutions internationales comme les Nations Unies, l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce* (GATT) et la Banque mondiale et, d'autre part, les états-nations. Les rôles que jouent les états-nations sur la scène mondiale sont déterminés, pour une bonne part, par ce qui se passe à l'intérieur de leurs frontières, aussi bien dans l'ordre politique qu'économique.

Quelles évolutions la Commission entrevoit-elle, du moins dans les grandes lignes, dans la situation politique et économique intérieure des grands pays et des grands blocs? Quelles projections les commissaires font-ils à partir de leurs observations sur les rôles futurs de ces états-nations, pris individuellement ou en groupe, sur la scène politique mondiale? Nos observations ne nous permettront pas, bien sûr, d'arriver à une évaluation détaillée : il nous faut en effet admettre que notre boule de cristal est aussi brouillée que celle de nombreux autres spécialistes de pronostics. De plus, le manque d'espace nous empêche de rendre justice à la richesse et à la complexité de tous les éléments que nous aborderons. Nous allons néanmoins de l'avant, car nous croyons que les changements internes au sein des grandes puissances ainsi que leur coalition affecteront inévitablement le Canada, et que les Canadiens ne peuvent se permettre de les négliger.

Il faut donc se pencher sur un certain nombre de questions :

- Quelles sont les principales forces et faiblesses intérieures de chaque pays ou groupe de pays dans les domaines politiques et culturels?
- Quels sont les principaux facteurs économiques qui contribuent à ces forces et à ces faiblesses?
- Comment ces facteurs peuvent-ils évoluer au cours des deux décennies à venir?
- Comment cette évolution affectera-t-elle la probabilité que divers pays se concertent pour résoudre leurs problèmes communs?
- Quels sont les dénominateurs communs et les différences entre leur situation et celle du Canada?

Les États-Unis

Comme on pouvait s'y attendre, les commissaires ont entendu toute une gamme d'opinions sur la santé politique des États-Unis. Certains observateurs ont une vision très optimiste où le sens de la destinée nationale du peuple américain a été résolument renforcé par un leader politique visionnaire, un réalignement important des forces politiques en présence, et par un retour aux valeurs traditionnelles qui mettent l'accent sur le travail, la maison, la famille, la religion ainsi que sur la bonne « vieille ingénuité yankee ». À l'autre extrême, on trouve une vision très pessimiste, qui prétend que le manque d'intérêt et l'instabilité politique réapparaîtront sous peu; que l'économie qui, elle, se porte bien en ces années 1980 simplement parce que les tensions qui mènent à la rupture n'ont pas encore ébranlé ses bases; que la société recèle

des divisions raciales et sociales qui ne manqueront pas de resurgir bientôt; et que les institutions politiques de la démocratie américaine sont pratiquement incapables de résoudre ces problèmes. La vérité se trouve entre ces deux extrêmes. Bien sûr, les États-Unis sont empêtrés dans toute une série de problèmes que les observateurs associent à des difficultés politiques, sociales, économiques, intérieures, ou de relations étrangères. Plus de 20 pour cent du produit intérieur brut (PIB) du Canada étant directement relié au commerce avec les États-Unis, et les Canadiens entretenant avec leur voisin géant des relations ouvertes qui sont pratiquement sans comparaison dans l'histoire récente, il est important de savoir où se trouve la vérité.

Problèmes structurels

À la fin des années 1970, il était de bon ton pour les observateurs des États-Unis de dépeindre ce pays comme une ancienne puissance sur le point de plier l'échine à cause de sa vulnérabilité face aux progrès technologiques des autres pays et aux actes de dissidence et de sabotage chez elle ou à l'étranger. Après l'embargo pétrolier imposé par l'OPEP en 1973, certains analystes ont perçu le géant américain comme la victime de ses propres illusions, convaincu qu'il était de pouvoir s'ajuster à des prix encore plus élevés du pétrole et du crédit. L'on prétendait que même si des ajustements de ce genre étaient possibles, ils nécessiteraient certainement des modifications importantes dans le mode de vie américain traditionnel, à la fois dans les secteurs public et privé.

D'autres observateurs se sont demandés si le maintien de la démocratie libérale telle que nous la connaissons dépend d'une prospérité toujours croissante. Cette question est particulièrement pertinente lorsque l'on se demande si les grands pays industrialisés peuvent conserver le rythme de croissance économique qu'ils ont connu au cours des premières décennies de l'après-guerre :

> *La croissance économique soutenue des années 1950 et 1960 cachait les questions de la répartition relative du revenu auxquelles les gouvernants et leurs conseillers sont maintenant confrontés. S'ils le sont maintenant, c'est que l'affluence a engendré des attentes croissantes qu'on ne peut plus satisfaire en même temps pour toutes les couches de la population. C'est l'inflation plutôt que la croissance qui a canalisé des pressions sur la répartition durant les années 1970*[1].

Il s'ensuit qu'à moins de parvenir à un consensus sur la répartition du revenu, les tensions politiques sont susceptibles d'augmenter sensiblement.

Bon nombre de ceux qui défendent ces idées les ont exprimées à la fin des années 1970 ou au début des années 1980. Au milieu des années 1980, leurs vues semblent curieusement anachroniques, alors que l'économie américaine a réalisé sa meilleure performance de croissance en un demi-siècle et que les États-Unis ont un président réélu avec une forte majorité (la première fois qu'un président rempli deux termes depuis Dwight Eisenhower). À vrai dire, l'économie américaine semble s'être adaptée au coût élevé du crédit et de l'énergie sans bouleversements, ni dans le mode de vie, ni dans les institutions. Ce renversement du « climat » dans lequel baignent le gouvernement et

l'économie américaine ne doit cependant pas faire perdre de vue aux Canadiens qu'un autre renversement pourrait survenir et que les problèmes structurels qui affectent toutes les économies et tous les systèmes politiques de tous les temps pourraient à nouveau dominer la vie américaine.

Inégalité croissante

Des recherches empiriques révèlent que l'inégalité économique aux États-Unis s'accroît plutôt qu'elle ne diminue. La proportion de citoyens américains vivant au-dessous du seuil officiel de la pauvreté a augmenté entre 1979 et la fin de 1984, ce qui est un renversement par rapport aux vingt années antérieures et ce qui est une situation identique à celle du Canada. Les inégalités de revenu aux États-Unis sont plus sensibles que dans la moyenne des pays appartenant à l'OCDE et ont augmenté dans les années 1980. Elles sont aussi légèrement plus importantes, d'après des mesures standard, que celles que l'on rencontre au Canada. Un autre élément qui annonce peut-être l'apparition d'importants problèmes sociaux est la légère diminution des indicateurs de l'état de la santé aux États-Unis. Ce pays est pratiquement le seul parmi les nations industrialisées qui a enregistré, au cours des dernières années, une hausse des indicateurs de maladie et de mortalité, et de mortalité infantile.

Déclin relatif de la prospérité

Le revenu par personne et les niveaux de vie sont extrêmement sensibles aux mesures dont on se sert pour les évaluer et aux hypothèses que l'on fait sur les taux de change et les éléments non monétaires du bien-être. Là encore, les États-Unis, comme le Canada, ont montré des tendances déconcertantes au cours de la dernière décennie. La croissance de la productivité a ralenti sensiblement au cours des dernières années, à la fois en termes absolus et relatifs. La portée, la nature et la cause de cet affaiblissement de la croissance ne font toutefois pas l'unanimité. Bien que, au cours des années, le taux d'augmentation de la productivité ait été plus rapide au Japon et en Allemagne de l'Ouest qu'aux États-Unis (et au Canada), le niveau actuel de productivité reste sensiblement plus élevé dans les économies nord-américaines. À la fin des années 1970, pour un indice de productivité de 100 pour les États-Unis, le Canada avait 91,6, la France 84,7, l'Allemagne de l'Ouest 79,8, le Japon 63,2, la Grande-Bretagne 55,8 et l'Italie 54,3. D'après cette échelle, il faudrait dix travailleurs en Allemagne pour produire ce qui pourrait l'être par huit aux États-Unis. Cependant, pendant la plupart des années 1970, le taux d'augmentation de la productivité a ralenti partout dans le monde. Ce problème a été accentué par la récession économique du début des années 1980.

Certains observateurs prétendent que le ralentissement de la croissance de la productivité américaine est le résultat de la « désindustrialisation » des industries lourdes. D'autres affirment que ce n'est qu'un mythe. Ils soutiennent que les conséquences de la concurrence étrangère sur les industries de transformation américaines ont été relativement faibles et qu'il

n'y a pas eu de déclin en valeur absolue de la base industrielle américaine, même s'il y en a eu pour la part de l'emploi total détenue par certains secteurs d'activité. Le déplacement dans les industries de services, où les gains de productivité sont plus difficiles à réaliser, peut avoir été une des causes de ce déclin, comme peut l'être également l'importance croissante des industries « à matière grise » dont la valeur réelle n'est jamais incorporée dans les statistiques sur la productivité. D'autres prétendent que s'il y a un problème, cela tient essentiellement à la surévaluation du dollar américain.

Interdépendance mondiale croissante

On a remarqué, au cours des années, que l'économie américaine s'est de plus en plus intégrée à celle du reste du monde. Si cette évolution a apporté des avantages certains aux États-Unis, elle a également accru sa vulnérabilité face à des forces sur lesquelles ce pays a peu ou pas de contrôle. En 1938, les exportations et les importations américaines représentaient 4 pour cent de son produit intérieur brut. De 1968 à 1978, elles en représentaient 10 pour cent. Plus de 20 pour cent de la production industrielle américaine est exportée; l'emploi d'un travailleur sur six dans le secteur de la transformation dépend des ventes à l'étranger; et deux acres sur cinq de terre agricole sont consacrés à la culture de produits pour l'exportation. Un tiers des profits américains des sociétés provient des activités internationales; environ 70 pour cent de tous les produits américains sont soumis à la concurrence internationale. Bien que les États-Unis aient joui d'une certaine prépondérance, quand le monde a adopté le système des économies de marché ouvertes aux échanges internationaux que nous connaissons aujourd'hui, sa capacité de dominer l'économie globale a diminué. Il est incontestable qu'un certain nombre de secteurs de l'économie américaine ont un intérêt vital à préserver la liberté du commerce et des investissements. Par contre, d'autres secteurs, soumis de plus en plus à la concurrence étrangère, exercent des pressions pour un plus grand protectionnisme.

Fondements politiques

Certains observateurs, portés au pessimisme quand il s'agit de l'avenir des États-Unis, considèrent que l'on pourrait s'accommoder des problèmes décrits ci-haut si le système politique américain n'était pas aussi fragmenté et paralysé par le partage des pouvoirs. Celui-ci serait un obstacle à la résolution des problèmes auxquels ce système devra faire face au cours des années à venir. Selon cette école de pensée, ces phénomènes ont eu des effets qui ont été ressentis presque partout. On s'accorde à reconnaître qu'il y a eu une diminution sensible de la confiance envers les gouvernements américains depuis le milieu des années 1960, et celle-ci a nui à l'image du Congrès, de l'exécutif et des institutions non gouvernementales. Les entreprises, les syndicats, tout comme le gouvernement, ont été les cibles de ce négativisme croissant. En février 1983, la maison de sondage Lou Harris rapportait que 63 pour cent des Américains exprimaient un sentiment de « tristesse et d'aliénation envers leur propre société et se sentaient incapables d'y faire

quelque chose[2] ». Cette baisse de confiance n'a cependant pas entraîné la perte totale de la foi dans les éléments fondamentaux du système politique américain. En réalité, la confiance dans la valeur fondamentale du système demeure élevée. On peut soutenir que le pouvoir américain actuel a été capable de miser sur ces réserves de bonne foi pour restaurer la confiance dans la performance et les aptitudes du gouvernement.

Il est possible que les observateurs perçoivent moins une tendance négative permanente de l'opinion américaine qu'une augmentation de sa fluctuation. C'est dans le domaine des relations internationales que cela paraît le plus évident. Une tendance encore assez récente en faveur d'un « retrait du pouvoir mondial » a fait place à un appui massif au renforcement de la puissance militaire américaine et à la façon dont on l'utilise pour protéger les intérêts intérieurs américains. Cette affirmation – et peut-être cette fluctuation – se manifeste également clairement dans les relations économiques internationales. Il se peut que les hauts et les bas de la bataille que l'on se livre aux États-Unis sur le protectionnisme soient un indice de cette situation, qui est particulièrement importante pour les intérêts canadiens.

Selon certains observateurs, cette oscillation générale provient de ce que le vaste consensus en fonction duquel se géraient auparavant les affaires intérieures et les affaires étrangères a été remplacé par différentes écoles de pensée qui s'attachent à des convictions souvent mutuellement exclusives et parfois incohérentes en elles-mêmes. Qu'une de celles-ci l'emporte, et la conduite des affaires prendra une orientation très différente. Des différences très marquées ont surgi dans le domaine de la politique étrangère entre les partisans de la réindustrialisation intérieure, les égalitaristes et ceux qui prônent la qualité de la vie, ces derniers s'apparentant aux internationalistes de la guerre froide, aux internationalistes de l'après-guerre froide et aux néo-isolationnistes[3]. Ces divisions au sein de l'opinion se retrouvent chez les gouvernants et les personnes d'influence à tous les niveaux. On prétend que ce manque d'unité freine l'efficacité du processus de prise de décision de l'administration américaine, tant en ce qui concerne les questions intérieures qu'internationales. Il faut toutefois signaler que d'autres observateurs conçoivent ces divisions comme un ferment normal et enrichissant qui a toujours servi à renforcer la démocratie américaine.

D'autres encore s'inquiètent de la « désintégration » du système des partis politiques aux États-Unis. Cela ne veut pas dire que les partis ne jouent plus aucun rôle important, mais plutôt qu'ils ont cessé d'unir entre eux les éléments divers du gouvernement. Là encore, cependant, d'autres observateurs prétendent le contraire et affichent un point de vue plus optimiste : à leur avis, la situation actuelle est l'indice d'un réalignement salutaire des forces politiques et de l'émergence d'une coalition majoritaire représentant un nouvel équilibre industriel et régional. Ils voient dans cette situation un signe que l'Amérique peut adapter ses institutions politiques à une réalité en changement.

L'avenir

Étant donné les problèmes auxquels les États-Unis font face, on peut concevoir toute une série de scénarios. Dans le pire des cas, auquel les

commissaires ne s'attendent pas, les États-Unis seraient incapables d'établir un consensus efficace et raisonnablement cohérent sur les questions intérieures et le commerce international. De façon lente mais continue, ils se tourneraient sur eux-mêmes et abandonneraient en partie leur rôle stabilisateur traditionnel dans l'économie mondiale. Ils multiplieraient les barrières commerciales protectionnistes et auraient de plus en plus recours à des politiques industrielles improvisées au gré des circonstances. En même temps, l'administration éprouverait des difficultés de plus en plus grandes à élaborer des compromis entre groupes concurrents en vue de promouvoir l'intérêt national. Le président assurerait le leadership économique, en particulier dans les domaines du commerce et de l'aide internationale, alors que le Congrès contrecarrerait les projets de l'exécutif quand il s'agirait d'ententes internationales menaçant des intérêts spéciaux à l'intérieur du pays. L'intérêt porté aux institutions internationales diminuerait et on accorderait de plus en plus d'importance à la puissance militaire nécessaire pour protéger les intérêts nationaux des États-Unis. Les réductions des programmes d'aide sociale et l'inégalité croissante des revenus augmenteraient les conflits internes. Le tumulte politique serait accentué par le ralentissement de la croissance économique, par une diminution continuelle des profits et par des ajustements structurels inadéquats qui augmenteraient les tensions sociales. Le Canada verrait sa marge d'autonomie dans les domaines économiques et politiques réduite par les demandes américaines pour de « meilleures conditions », demandes que l'on présenterait en échange de la protection militaire offerte et de l'accès accordé aux produits canadiens sur le marché américain. Les États-Unis tenteraient de cantonner le Canada dans son rôle de fournisseur de ressources et de marché pour ses produits transformés, ce qui aurait pour résultat qu'une économie canadienne fragile dépendrait d'un système économique et politique américain moins coopératif et plus erratique.

À l'autre extrême, on peut poser comme hypothèse que la croissance économique aux États-Unis demeurerait forte, au moins jusqu'à la fin de cette décennie. Son président continuera à exercer un leadership « énergique » et le Congrès se montrerait responsable et coopératif. Le pays parviendrait à diminuer graduellement son déficit budgétaire, passerait des ententes sur le contrôle des armements avec l'Union soviétique et diminuerait en même temps son budget militaire tout en augmentant ses dépenses intérieures. Les États-Unis se montreraient plus ouverts à l'égard du reste du monde et mieux disposés à partager la nouvelle abondance, chez eux comme à l'étranger. Ils adopteraient une approche plus souple en matière de commerce international.

Bien sûr, aucun de ces deux extrêmes ne correspondra probablement à la réalité. Un scénario plus réaliste devrait donc prévoir un taux de croissance de l'économie américaine plus raisonnable, accompagné de certaines pauses et parfois de ralentissements. Les États-Unis conserveraient généralement leur leadership économique à travers le monde, mais sans exercer de domination. Il n'y aurait pas de modifications brutales de leur taux de transformation économique ni de leur aptitude à s'adapter au changement. Le leadership politique américain s'exercerait parfois de façon incertaine sur l'économie globale, n'ayant pas d'orientation bien précise. Cependant, les États-Unis se

montreraient généralement plus ouverts qu'ils ne l'ont été au cours des dernières années. Dans le domaine des relations commerciales, les autorités américaines feraient preuve généralement d'une attitude ouverte, mais les pressions protectionnistes resteraient toujours sous-jacentes.

Les dépenses militaires américaines resteraient élevées à court terme, et empêcheraient donc une amélioration des services sociaux du gouvernement. Elles auraient tendance toutefois à diminuer au fur et à mesure que les États-Unis et l'Union soviétique reconnaîtraient les coûts immenses, en terme de croissance intérieure perdue, que comporte la poursuite de la course aux armements. À court terme, il y aurait certainement quelques tensions entre le Canada et les États-Unis si ces derniers augmentaient les pressions sur ses alliés pour qu'ils prennent en charge une part plus importante du budget de défense. Certains observateurs sont d'avis que le besoin de renforcer les organisations internationales, en particulier le besoin d'un nouveau système monétaire mondial, se fera de plus en plus sentir. Des pressions en ce sens pourraient toutefois se heurter à une forte résistance américaine parce que la puissance des Américains sur la scène mondiale s'en trouverait diminuée. Les États-Unis pourraient néanmoins consentir lentement et petit à petit à renforcer les banques de développement multilatéral. On mettrait peut-être l'accent sur les accords bilatéraux et non pas sur les accords multilatéraux ou globaux.

La politique intérieure américaine se tendrait par moment, comme elle l'a toujours fait. Cependant, dans ce scénario intermédiaire, de nouveaux alignements politiques seraient assez fermement établis et exerceraient une forte influence stabilisatrice sur l'évolution des deux décennies à venir. Ces nouveaux alignements pourraient aussi rendre plus faciles les ententes entre le Congrès et le président sur les grandes lignes des politiques. Quant à nous, nous trouverions alors qu'il serait plus facile de traiter avec notre principal partenaire commercial et culturel. Afin de suivre cette évolution, le gouvernement canadien devra entretenir une présence très active à Washington et continuer à accorder une importance particulière aux relations canado-américaines. Dans ce scénario qui est le plus plausible, tout nous incite à suivre cette voie.

L'Europe occidentale et la Communauté économique européenne

Les problèmes économiques de l'Europe occidentale ont généralement été comparables à ceux que le Canada et les États-Unis ont connus. Il s'agit de la modernisation de l'économie, de l'adaptation aux changements technologiques, de la réforme du système d'approvisionnement en énergie en fonction des réalités nouvelles, de la réduction des effets de l'industrie sur l'environnement, de l'amélioration des conditions de travail et de l'aptitude à répondre au défi posé par les pays les moins développés dans des domaines comme le textile, l'industrie et les véhicules automobiles. Au cours des années 1970, presque tous les pays d'Europe de l'Ouest ont connu des difficultés sérieuses se traduisant par un ralentissement de la croissance économique, une augmentation de l'inflation et du chômage et une situation budgétaire que certains observateurs ont qualifiée de « crise ». Cette situation a été engendrée

par la difficulté de concilier le maintien d'un État-providence coûteux et développé avec la « gestion » d'une économie de marché confrontée à une concurrence sévère de l'étranger, et en particulier, des pays nouvellement industrialisés.

Diverses circonstances ont été considérées comme la cause spécifique de cet affaiblissement de l'économie. Le déclin économique a été attribué aux politiques salariales des organisations syndicales, à la forte augmentation des coûts non-salariaux de la main-d'œuvre, à l'apparition d'une concurrence des pays les moins développés, à l'augmentation du coût des matières premières et à l'instabilité inhérente aux économies de marché européennes. C'est en partie à cause de ces éléments que les profits ont fondu, que le rendement sur le capital a diminué, et que l'investissement en capital, comme les revenus des gouvernements, ont été réduits. On a également soutenu que les politiques fiscales et monétaires des gouvernements, ainsi que les plans industriels, ont sensiblement ralenti l'influence des forces du marché sur le comportement de l'économie européenne. Il en est resulté un système qui n'est ni capitaliste ni socialiste, mais dans lequel « l'État corporatiste essaie d'exercer un contrôle direct sur les prises de décision des entreprises et sur les stratégies de négociation des syndicats[4] ». Le mariage entre le capitalisme de marché et la gestion publique n'a pas toujours très bien fonctionné. Les membres de la Communauté économique européenne ont fait face aux mêmes difficultés que le Canada et les États-Unis en élaborant une stratégie industrielle cohérente. C'est pourquoi l'intervention des gouvernements sur le marché a été fragmentaire et parfois contradictoire, ses objectifs étant moins de construire une assise économique viable que de soulager des crises momentanées, de protéger la part de revenu de divers groupes économiques et de répondre aux changements du cycle économique afin de réaliser des gains politiques à court terme.

Par contre, le régime fiscal de la Communauté économique européenne, sauf certaines exceptions importantes, est resté beaucoup plus conservateur qu'en Amérique du Nord. De plus, pendant les années 1980, la productivité de la Communauté économique européenne a augmenté davantage que celle de l'Amérique du Nord, et les déficits commerciaux n'ont pas la même ampleur qu'aux États-Unis. La situation financière des gouvernements semble donc un acquis important pour les pays de la Communauté économique européenne (CEE).

Cette note optimiste ne doit cependant pas faire oublier la possibilité qu'il existe d'autres problèmes structurels importants. Certains observateurs prétendent que l'Europe occidentale s'est affaiblie à cause de sa trop grande confiance dans les sources énergétiques traditionnelles et de son manque de préparation à affronter les défis fondamentaux d'ordre technique et social. Ses installations vieillissent rapidement et son système d'enseignement est peut-être trop spécialisé et trop fragmenté pour faire face à la troisième révolution industrielle dans laquelle le monde est déjà engagé. À la fin des années 1970, il n'y avait que 11 à 17 pour cent des Européens de l'Ouest âgés de 20 ans et plus qui étaient inscrits dans des institutions d'enseignement supérieur, contre 29 pour cent au Japon et 25 pour cent en Amérique du Nord.

Le chômage est un problème particulièrement important pour beaucoup de pays de la Communauté économique européenne. De 1973 à 1983, l'Europe n'a créé que deux millions d'emplois, alors que le Japon en a créé cinq millions et les États-Unis 19 millions. Les taux de chômage ont quadruplé entre 1973 et 1983, alors qu'ils n'ont que doublé aux États-Unis. En 1982, 33 pour cent des Européens au chômage y étaient depuis plus de douze mois. Aux États-Unis, il n'y en avait que 8 pour cent. Le problème du chômage des jeunes est particulièrement grave. Les Canadiens estiment qu'un taux de chômage des jeunes, réel et projeté, de 18 pour cent est alarmant, mais les projections comparables pour 1985 sont de 23,5 pour cent pour la Grande-Bretagne, 28,5 pour cent pour la France et 35,3 pour cent pour l'Italie.

Certains prétendent que l'Europe s'éloigne des valeurs matérielles qui ont dominé la période d'après-guerre et se tourne vers des valeurs « post-matérialistes » de la nouvelle génération de jeunes. Si un système de valeurs nouvelles peut consoler les jeunes au chômage, il peut aussi s'ajouter aux frictions politiques en gonflant les rangs de ceux qui appuient le protectionnisme de l'environnement, la croissance zéro de la population et les mouvements anti-nucléaires, et qui s'opposent à ceux qui accordent la priorité au renforcement de l'industrie européenne et de sa défense militaire.

À la fin des années 1960, en Europe et en Amérique du Nord, l'idée se répandit que les différences entre les grands partis politiques s'étaient considérablement amoindries, au point de devenir une affaire de degré et non de nature. Le pouvoir des législatures diminuait, disait-on, conduisant à un « cartel des élites » composé d'une sorte d'amalgame de bureaucraties publiques et privées. Les décisions étaient prises par un réseau de comités étroitement alignés sur l'administration centrale. Ce mode de prise de décision présumait que la plupart des problèmes étaient d'ordre technique. Il en est résulté un système de gouvernement corporatif ou tripartite qui regroupait les principaux centres de pouvoirs, public et privé (et en particulier ceux du monde des affaires et du travail) dans le processus de prise de décision. En pratique, les politiques européennes ont varié beaucoup plus que cette analyse sommaire ne le laisse croire. Ces pays ont cependant mis au point une structure « tripartite » de prise de décision et de gestion qui pourrait aborder plus efficacement que les autres les exigences sociales et économiques. Là où les structures tripartites sont défaillantes, les conflits sociaux et économiques augmentent.

Cette approche a, par exemple, connu des succès importants dans le règlement des conflits entre groupes d'intérêt divers, ainsi que pour améliorer l'aptitude à concevoir et à mettre en place des politiques destinées à servir efficacement l'intérêt national. Le corporatisme en particulier a produit des résultats intéressants pour venir à bout des conflits concernant la répartition des revenus entre divers groupes. Certains observateurs sont d'avis que les pays d'Europe de l'Ouest qui ont adhéré au corporatisme, en particulier l'Autriche, la Norvège et l'Allemagne de l'Ouest, ont pris plusieurs longueurs d'avance, sur ceux qui s'en sont tenus aux approches traditionnelles, c'est-à-dire, la Grande-Bretagne, l'Irlande, l'Espagne et l'Italie.

Une autre étude des pays de l'OCDE, portant sur la période de 1960 à 1975, met en évidence le lien étroit existant entre les structures et les processus politiques et le développement économique :

- Les pays ayant des syndicats fortement organisés et des partis politiques qui leur sont favorables, ainsi qu'un État et une économie centralisés étaient caractérisés par des inégalités faibles de revenu et par de fortes augmentations de la productivité (voir Suède et Norvège).
- Les pays avec des syndicats faibles, un État centralisé et une économie centralisée affichaient des inégalités plus marquées de revenu et de fortes augmentations de productivité (voir France et Japon).
- Les pays avec des syndicats forts, des partis politiques qui leur sont favorables, un État centralisé mais une économie décentralisée, avaient moins de succès pour la recherche de l'égalité des revenus et enregistraient de moindres augmentations de la productivité.
- Les pays avec des syndicats faibles, un État décentralisé et une économie décentralisée, avaient de plus grandes inégalités de revenu et de moins grandes augmentations de productivité. Les États-Unis en étaient un exemple caractéristique avec leur système économique et politique fragmenté et décentralisé, peu planifié au niveau économique, et presque sans contrôle en ce qui concerne les investissements. On estime également que ce pays était beaucoup plus influencé que les autres, dans la détermination de ses politiques économiques, par les exigences politiques des années d'élection que par des considérations macro-économiques ou des considérations de marché[5].

La Communauté économique européenne est cependant aux prises avec de nombreux problèmes. Le plus marquant tient sans doute au fait que le concept fondamental d'unité européenne a fait l'objet d'une crise au cours des années 1970. Aussi bien au niveau des dirigeants politiques que du grand public, le soutien à l'unification a diminué de façon constante, en grande partie à cause de la crise économique à laquelle les membres de la Communauté économique européenne faisaient face au milieu des années 1970, et de l'élargissement continuel de l'organisation. Même si cette diminution de l'appui populaire à l'idée d'Europe intégrée a connu quelques renversements au début des années 1980, l'expression économique de cette évolution, sous forme d'un marché commun, continue à diminuer dans la faveur populaire.

Il y a également eu des conflits entre les Européens qui étaient en faveur de la Communauté économique européenne et les leaders politiques nationaux dont la coalition a amené la naissance du Marché commun. Si les premiers se retrouvent surtout maintenant à la Commission européenne, les derniers sont représentés au Conseil des ministres. Pour l'instant, c'est le Conseil qui occupe une place prépondérante. Ses membres semblent très préoccupés par la promotion des intérêts nationaux des divers pays qu'ils représentent et leurs préoccupations ont pour résultat la fragmentation de leur union. On trouve également pour la première fois, au Royaume-Uni, en Norvège et au Danemark, une élite politique forte fondamentalement opposée à la Communauté européenne.

Un rapport présenté par les soi-disant « trois rois mages[6] » soutient que ce sont les circonstances et les attitudes politiques en jeu, plutôt que la structure même du traité, qui sont la cause des problèmes de la Communauté économique européenne. Il souligne également que le Conseil des ministres a été mal administré et que la Commission n'avait aucune orientation politique

cohérente. Ces faiblesses institutionnelles n'ont fait qu'empirer avec les années. Selon de nombreux observateurs, l'expansion de la Communauté s'est avérée indigeste et le Parlement est inefficace et presque invisible.

De nombreux observateurs estiment que la désintégration de la Communauté dans un avenir prévisible est une hypothèse fort plausible, bien que regrettable. Les fluctuations importantes entre ses principales devises se sont avérées déstabilisatrices, alors que les mouvements relatifs du prix de l'énergie et du système de crédit international ont posé des problèmes urgents, à la fois à l'Europe et aux pays en voie de développement. La Communauté économique européenne, semble-t-il, n'a pas été très utile pour ses membres quand il a fallu faire face à ces crises récurrentes. Il ne faut pas oublier par contre que les États membres ont considérablement investi dans la Communauté et que le concept d'unité économique européenne a finalement acquis une forte légitimité dans de nombreuses sphères.

Bien que l'avenir de la Communauté économique européenne et de ses relations avec le Canada ait moins d'importance pour les Canadiens que nos relations avec les États-Unis, nous avons beaucoup de liens très étroits, commerciaux et diplomatiques, avec la Communauté économique européenne et ses États membres. L'existence de la Communauté a été un événement important dans le monde d'après-guerre et le Canada devrait chercher à appuyer sa continuité autant que possible.

Le Japon

« Pour quelqu'un qui suit l'activité politique japonaise, il est difficile d'y apercevoir des nuages, que ce soit dans le domaine politique, économique ou social, qui menaceraient réellement le système démocratique parlementaire » disait en 1977, l'ancien ambassadeur américain Edwin Reischauer[7]. En réalité, il peut y avoir quelques nuages sur l'horizon japonais, mais pour les Canadiens, ils semblent bien légers.

Le produit intérieur brut du Japon par personne est toujours sensiblement inférieur à celui du Canada, mais il augmente à un rythme plus élevé que le nôtre. On y verra probablement apparaître de nouveaux problèmes économiques et sociaux suite aux évolutions démographiques maintenant en cours : l'augmentation de la durée moyenne de vie (au-delà de 80 ans maintenant); la tendance au vieillissement de la main-d'œuvre (la proportion de la main-d'œuvre ayant entre 54 et 65 ans devrait augmenter de 11,6 à 16,9 pour cent entre 1980 et 2000); et la recherche croissante d'une plus grande égalité sociale, une semaine de travail plus courte, et de l'amélioration de la « qualité de la vie ».

Nombreux sont les Japonais qui ont manifesté leur inquiétude quant aux conséquences possibles de ces facteurs sur une économie à maturité. On s'attend à moyen terme à ce que l'économie continue de s'orienter vers une base de connaissances et de services nécessitant un haut degré de capacité d'innovation individuelle. On craint cependant que la culture moins individualiste du Japon ne puisse s'adapter très bien à des exigences aussi différentes.

L'économie japonaise est maintenant beaucoup plus ouverte à la concurrence et les conséquences de cette ouverture soulèvent des incertitudes

bien réelles. Aux yeux de nombreux analystes, le cynisme politique et la méfiance à l'égard du système politique demeurent puissants. Cette attitude est cependant compensée par le fait que les Japonais manifestent une vive satisfaction au sujet des aspects non politiques de leurs vies. Au cours des dernières années, on a également constaté une hausse apparente du sentiment nationaliste. Cette évolution pourrait ramollir la volonté des Japonais de contribuer, à l'avenir, à la solution de problèmes globaux.

Le système de gouvernement du Japon continue de reposer sur les liens financiers et sociaux étroits entre les intérêts des affaires, le Parti libéral démocratique au pouvoir qui a pendant longtemps constitué le gouvernement, et la bureaucratie. Le réseau de relations personnelles est également très fort puisque 80 pour cent des dirigeants de l'appareil gouvernemental et 40 pour cent des chefs de file des 300 plus grosses entreprises sont des diplômés de l'Université de Tokyo. Ces liens sont également renforcés par la hiérarchie des grandes compagnies commerciales et des groupes financiers qui se trouvent au sommet d'une pyramide de postes interreliés de direction et de relations de capital, sommet à partir duquel les grandes entreprises exercent un contrôle sur les plus petites situées aux échelons inférieurs de la pyramide.

La bureaucratie japonaise est plus puissante que celle de la plupart des autres pays. Ainsi, les vice-ministres de l'administration (équivalents de nos sous-ministres) font ouvertement des déclarations politiques. De plus, les bureaucrates qui prennent leur retraite entrent souvent au parlement à cause d'une règle voulant que les cadres supérieurs se retirent à l'âge de 50 ans (six des dix derniers Premiers ministres japonais étaient d'anciens bureaucrates).

Ce modèle d'étroite intégration et cohésion dans l'ordre politique, économique et social est cependant en voie de mutation et fait progressivement place à un système beaucoup plus pluraliste et compétitif. Les contrôles bancaires et bureaucratiques ont été relâchés, les entreprises pouvant obtenir aujourd'hui des capitaux beaucoup plus librement. Les entreprises ont maintenant cessé de s'exprimer et d'agir uniquement par l'intermédiaire de grandes associations commerciales et il est alors possible d'accéder à des postes-clés en sortant d'universités autres que celle de Tokyo. Les problèmes de coordination sont devenus plus importants au cours des dernières années, en raison de rivalités plus intenses entre les ministères du gouvernement. Dans l'ensemble, cependant, la structure sociale japonaise valorise encore énormément l'effort consacré au travail, et au niveau supérieur de l'économie, la loyauté envers l'employeur. Le système d'enseignement hautement compétitif a également son importance, ainsi qu'un système bancaire efficace, un taux d'épargne personnelle élevé et un haut niveau d'aptitude des entreprises à coopérer à la recherche, le tout allié à une forte concurrence dans les domaines de la commercialisation et de la production. Il y a toujours un engagement profond et répandu pour les fondements de la politique industrielle japonaise : le développement d'industries-clés, les liens spéciaux entre les secteurs public et privé et la prise en charge par l'État d'une part substantielle des risques associés aux investissements en capital au moyen de programmes fort avantageux d'aide fiscale.

La perspective la plus encourageante du Japon est celle où celui-ci joue un rôle actif pour renforcer l'ordre international, en prenant davantage à son

compte les coûts de développement et de diversification des économies des pays les moins développés; en offrant un appui plus marqué aux banques de développement international; et en contribuant aux efforts globaux pour résoudre les problèmes de dégradation de l'environnement, pour répondre aux besoins en énergie de remplacement et à l'insuffisance des stocks alimentaires. Cette ouverture vers le monde serait renforcée par une plus grande volonté de la part des Japonais d'ouvrir leur marché intérieur à la concurrence internationale, tout en acceptant que des restrictions au commerce soient imposées par les économies plus lentes à s'adapter aux modifications structurelles. Toutes ces activités seraient également consolidées par une structure économique et sociale en croissance et en changement constants. Le Canada ne devrait cependant pas exclure la possibilité que des tendances opposées à celles qui viennent d'être décrites soient adoptées par les gouvernements japonais, puisqu'on a constaté par le passé une tendance des Japonais à se tourner vers eux-mêmes au détriment d'une saine ouverture internationale.

L'Union soviétique et la Chine

L'Union soviétique et la Chine ont en commun certaines racines communistes et leur développement comporte certaines similarités depuis qu'elles sont dirigées par des chefs communistes. Il y a cependant d'importantes dissemblances dans l'histoire et la culture de ces deux peuples, ce qui explique en partie les divergences qui les séparent. Il ne faut pas oublier non plus que les problèmes et les défis que l'avenir soulève pour ces deux pays sont sensiblement différents.

Les principaux problèmes auxquels l'Union soviétique doit faire face dans les années à venir sont :

- Une diminution marquée du taux de croissance économique, qui a chuté sensiblement sous Brejnev, et ce, au moment même où la croissance diminuait dans tous les autres pays industrialisés.
- De sérieux problèmes d'agriculture qui ont obligé le pays à acheter à l'étranger des quantités de grain pouvant suffire à 25 pour cent de ses besoins. Cela a fait de l'URSS le plus grand importateur mondial. Bien que ces importations drainent les réserves en devises étrangères, le nombre croissant d'arrêts de travail et de protestations des consommateurs que les pénuries ont provoqués au cours des dernières années en font un impératif politique.
- L'incapacité de la société soviétique à devenir technologique, malgré ses progrès considérables vers une société industrielle. Les importations continuelles de technologies ont tendance à entretenir et à aggraver des faiblesses existantes dans le développement intérieur de technologie innovatrice.
- Une ponction économique importante due au fait que son budget militaire est presque égal à celui des États-Unis, alors que la production nationale totale est à peine supérieure à la moitié de celle des États-Unis.
- Une diminution de la productivité du travail, peut-être encore plus marquée qu'en Occident.

- Les difficultés avec les pays satellites d'Europe de l'Est qui se sont traduites au cours des dernières années par des coûts élevés. Dans les années 1970, les pays du Bloc de l'Est ont été pris dans un « piège à dettes » qui les a obligés à emprunter largement pour payer les intérêts de prêts antérieurs. Il en est résulté des distortions sur le commerce et le développement à l'intérieur du bloc soviétique. En 1981, la dette brute remboursable à l'Occident atteignait 88,1 milliards de dollars (en dollars américains constants). Cette situation a augmenté les pressions sur l'Europe de l'Est pour qu'elle poursuive une orientation moins centralisée que par le passé, et ce, afin de produire les biens de meilleure qualité qu'exigeait l'accroissement des ventes à l'exportation, accroissement rendu nécessaire par le remboursement de la dette à l'étranger. Cela a eu pour effet d'affaiblir le Parti communiste dans bon nombre de pays de l'Europe orientale. Au fur et à mesure que les sources d'emprunt en Europe de l'Ouest tarissaient, à la fin des années 1970 et au début des années 1980, les pays satellites de l'Union soviétique durent se tourner une fois de plus vers l'Union soviétique pour obtenir une aide supplémentaire.

La structure politique actuelle de l'Union soviétique repose sur ce qu'on pourrait appeler le « consensus Brejnev », du nom de l'ancien leader soviétique qui l'a mis en place. Cette structure est une forme corporative de gouvernement qui fusionne en un seul groupe dirigeant tous les principaux centres de pouvoir fonctionnel de l'État, afin d'enserrer toutes les forces centrifuges au sein d'un système interne de négociations et d'échanges. Toutefois, dans une certaine mesure, ce système est maintenant en danger. De tels systèmes dépendent en effet pour leur bon fonctionnement d'une croissance économique saine et soutenue qui agit en quelque sorte comme lubrifiant pour réduire les frictions entre les groupes concurrentiels qui forment l'ensemble. Quand la croissance ralentit, les contraintes économiques imposent des choix pénibles et ce processus accroît les pressions sur l'intégrité d'un système dans lequel les militaires conservent encore la priorité quand il s'agit de partager les nouvelles ressources disponibles.

Certains observateurs voient pour l'avenir, trois possibilités quant à la nature et à la structure du gouvernement soviétique. Il y a tout d'abord la continuation du système corporatif centralisé actuel; il y a ensuite la mise en place d'un système modifié par les réformes technocratiques imposées par le sommet, comme c'est actuellement le cas en Chine; la troisième possibilité consisterait en une tentative de répondre positivement aux pressions pour des réformes démocratiques comme celles qui, au moins pour un temps, ont réussi en Pologne.

La dernière possibilité est la moins probable. La Pologne n'a rien d'un modèle pour l'URSS. Le Parti communiste soviétique est tout simplement trop intégré à l'ensemble de la vie de la société pour qu'un soulèvement soit possible. Il est plus difficile d'évaluer la probabilité d'une continuation de la structure actuelle. Les problèmes économiques et sociaux de l'URSS sont immenses, et il semble que les nouveaux dirigeants soviétiques, plus jeunes, reconnaissent la nécessité de procéder à des réformes structurelles fondamentales. Une réforme technocratique d'en haut est donc bien plausible. Comme en Chine, cette réforme nécessiterait des désengagements graduels de l'État

dans un certain nombre de secteurs de l'économie, une diminution de la position dominante du Parti, l'intégration des forces du marché à une forme quelconque de planification démocratisée, la décentralisation économique et une plus grande légalité constitutionnelle. Les conséquences imprévisibles des modifications, qu'elles viennent du sommet ou de la base de la pyramide politique, pourraient être explosives si le processus de réforme interne devait échapper à tout contrôle.

La Chine est plus avancée sur la voie des changements imposés par la nouvelle direction que ne l'est l'Union soviétique. Le 16 octobre 1984, le Comité central du Parti communiste chinois émettait un énoncé de 16 000 mots sur la réforme de « tous les aspects » de la structure économique du pays. Il précisait que la moitié de l'économie devait être libérée de la planification et de la fixation obligatoire des prix et assujettie plutôt aux contrôles des prix, de l'impôt et des taux d'intérêt. L'agriculture collectiviste a, depuis 1979, pratiquement disparu et la prise de décision concernant les récoltes a été retransmise aux familles individuelles, comme le profit qui en découle. Comme les réformes industrielles proposées affectent 80 millions de Chinois qui produisent 80 pour cent des revenus gouvernementaux, elles pourraient s'avérer coûteuses. Elles auront également des effets marqués sur les membres de l'appareil du Parti communiste chinois qui jouent un rôle important dans la conduite des usines du pays. Cette transformation du système pourrait donner lieu à moyen terme à des troubles politiques générés par la diminution des subventions à l'alimentation, à des mouvements de mécontentement parmi les travailleurs que l'on incitera à travailler plus fort tout en tolérant de plus grandes disparités de salaire, et à une ferme résistance des membres du Parti qui auront perdu de leur pouvoir.

Les partis communistes de l'Union soviétique et de la Chine ont tous deux dépassé les phases despotiques qui ont suivi leurs révolutions respectives. Les deux pays sont maintenant gouvernés par des oligarchies bureaucratiques. Les questions de politique intérieure ne font plus l'objet de conflits idéologiques aigus, mais sont assujettis à des pressions disparates pour la modernisation économique de même qu'à l'inertie bureaucratique. L'Union soviétique se préoccupera probablement de plus en plus de questions de politique intérieure et sera mieux disposée à l'égard de la stabilité internationale (à moins que des factions internes ne poussent dans une autre direction). Dans la mesure où on percevra le commerce comme une atteinte à l'autonomie, on le limitera, comme on le fait actuellement. Mais cette restriction sera compensée par les impératifs de la modernisation technologique, par les demandes des consommateurs, et par la nécessité de participer au commerce global pour financer une partie de la modernisation économique du pays.

Les effets à plus long terme sur le commerce mondial et l'ordre économique d'une Chine revigorée, industrialisée et tournée vers les échanges sont incalculables. Il est possible que la prochaine génération de Commissions royales canadiennes, après avoir analysé les dernières décennies du XX^e^ siècle, en viendra à conclure que l'émergence de la Chine aura été le facteur le plus important sur la scène mondiale. Le Canada doit évidemment porter une grande attention à cette éventualité et l'encourager si possible, à l'avantage mutuel des deux pays.

Les pays les moins développés

La plupart des observateurs conviennent que les pays les moins développés (PMD) font face à d'immenses difficultés, en particulier ceux dont le sous-développement est le plus aigu. Il y a néanmoins de profondes divergences sur les causes de ces problèmes et sur les moyens d'y remédier. Le tableau 2-21 présente une situation variée, ce qui pourrait signifier que le modèle actuel de développement n'est pas, d'une certaine manière, trop inefficace. Il n'en reste pas moins un contraste très marqué entre les pays les moins développés et les riches états industrialisés.

Pris ensemble, les pays les moins développés comptent pour 70 pour cent de la population mondiale, mais pour seulement 12 pour cent de la production globale de biens et services. Plus de 80 pour cent du commerce mondial et des investissements en capitaux relèvent des pays industrialisés. Si la production agricole de l'Asie a augmenté de 26 pour cent environ au cours de la dernière décennie, celle de l'Afrique n'a crû que de un pour cent. Alors que les produits alimentaires ont pris une part croissante dans les importations de bon nombre des pays les moins développés, plusieurs d'entre eux n'avaient pas les moyens d'importer les denrées dont ils avaient besoin, ni ne pouvaient, pour diverses raisons, accroître sensiblement leur production agricole. La production alimentaire par personne dans la partie de l'Afrique sud-saharienne a décliné constamment depuis 1961 et n'atteint actuellement que la moitié du taux annuel de croissance démographique qui se situe à trois pour cent. Ce qui est encore plus accablant et décourageant, c'est que la situation s'est détériorée malgré des dépenses de quelque 8 milliards de dollars par année au titre d'aide internationale à l'Afrique.

Les problèmes de nombreux pays les moins développés (PMD) ont été accentués par leur accumulation de dettes étrangères massives. Ces dettes remontent au début des années 1960, quand nombre de pays empruntèrent de lourdes sommes pour financer des investissements destinés à promouvoir la

TABLEAU 2-21 Structures nationales de développement 1960–1979

	Économies des faibles revenus	Économies des revenus moyens (à l'exception des producteurs de capital/pétrole excédentaire)	Économies du marché industrialisé
Taux de croissance moyen annuel	4,6 %	5,8 %	4,2 %
PNB per capita	1,6 %	3,8 %	4,0 %
Croissance démographique	2,2 %	2,4 %	0,9 %
Espérance de vie à la naissance (1960–1979)	42–57 ans	53–61 ans	70–74 ans

Source : *Rapport sur le développement mondial*, 1981, New York, Oxford University Press pour la Banque mondiale, 1981, tableaux 1, 2, 17 et 21.

croissance économique. Ces pays se sont endettés en prenant pour acquis qu'ils obtiendraient, grâce à des exportations accrues, les devises nécessaires pour amortir leurs dettes. Plusieurs PMD se sont également vus obligés d'importer plus de produits alimentaires pour répondre à leurs besoins. Ils ont dû également emprunter des sommes importantes pour couvrir les coûts croissants des importations de pétrole, à la suite des deux chocs pétroliers que le monde a connus dans les années 1970.

Les politiques monétaires et fiscales menées par les États-Unis depuis 1980 ont eu des effets encore plus graves sur ces pays. Si la politique américaine a réduit l'inflation, elle a aussi contribué à une récession mondiale et à une diminution sensible du commerce international et des cours des produits de base. Cette chute a entraîné à son tour une diminution des gains en devises étrangères pour les PMD, problème qui a encore été aggravé par l'augmentation des taux d'intérêt réels. En 1982, la dette totale des PMD atteignait près de 650 milliards de dollars et les paiements en intérêt à eux seuls dépassaient le coût total des importations de pétrole. Les banques privées, à elles seules, avaient avancé des prêts de plus de 350 milliards de dollars aux PMD, soit deux fois la valeur des capitaux qu'elles détenaient[8].

En 1983, des prêts étrangers avaient été consentis à deux tiers de tous les PMD à condition de suivre certaines politiques. Bien que ces conditions variaient d'un pays à l'autre, le Fond monétaire international (FMI) exigeait généralement que l'on prenne des dispositions en vue de restreindre les dépenses, de réduire les subventions à la consommation intérieure, d'augmenter la tarification des usagers, de fixer des niveaux de prix favorables aux exportations, de réduire les tarifs douaniers et d'adopter des politiques plus conformes aux économies de marché. Ces stipulations ont été mal accueillies par les populations des pays concernés et ont souvent engendré des troubles sociaux.

Ces considérations de nature générale ne doivent pas nous faire oublier que les systèmes politiques et économiques des PMD varient grandement. Ces variations sont normales puisqu'elles proviennent de possibilités et de contraintes économiques différentes, et aussi d'interactions, propres à chaque pays, entre la dimension historique, la taille de la population, l'enseignement, la culture et la base industrielle. En 1975, les pays nouvellement industrialisés – Corée du Sud, Taiwan, Hong-Kong, Singapour, Brésil et Mexique – comptaient ensemble pour 62 pour cent des exportations de produits transformés des PMD. Entre 1965 et 1978, les cinq premiers de ces pays atteignaient des taux annuels de croissance du produit intérieur brut (en prix constants), de huit à 11 pour cent. Les exportations de produits transformés ont parfois augmenté de 20 à 40 pour cent par an. Ces PMD dominent aussi tout autant dans les échanges sud/sud que dans ceux du sud avec le nord. Cinq des pays nouvellement industrialisés (PNI) réalisent environ 65 pour cent des échanges sud/sud en biens d'équipement. Les PMD diffèrent également par la façon dont ils font face à la crise de l'endettement, puisque les PNI de l'Est asiatique s'en tirent beaucoup mieux à ce titre que les autres pays.

Il est difficile de déterminer avec certitude quelle combinaison de facteurs explique la poussée du développement dans certains pays moins développés.

Certains croient qu'on est plus susceptible de retrouver ce modèle de développement dans les pays régis par des gouvernements autoritaires capables à la fois de maintenir la stabilité politique et d'imposer une stratégie d'industrialisation axée sur l'exportation. Ils donnent comme exemple certains pays de l'Est asiatique qui ont suivi ce modèle. Ces pays sont passés de la production, dans les années 1950, de biens de consommation de base non durables et conçus pour le marché intérieur seulement, à la commercialisation à l'étranger dans les années 1960. Dans les années qui ont suivi, ils sont passés graduellement à la production de produits technologiquement plus avancés et exigeant plus de capitaux, produits destinés d'abord au marché intérieur, puis ensuite au marché d'exportation. On a dit que cette stratégie leur avait permis d'atteindre des taux de croissance économique élevés, de restreindre l'inflation et de limiter leur endettement à l'étranger. Par contre, les PMD d'Amérique latine ont cherché à conserver des taux de croissance élevés en empruntant lourdement à l'étranger auprès de sources qui n'étaient plus disponibles après le début des années 1980. Quelques spécialistes du développement des PMD affirment qu'aucun pays n'a démontré qu'une stratégie axée sur les exportations valait mieux qu'une industrialisation misant sur le remplacement des importations par une production intérieure. L'industrialisation axée sur les exportations est une stratégie qui a réussi dans quelques pays, prétendent-ils, à cause d'une combinaison heureuse mais fortuite concernant les taux de change, l'investissement en capital et les possibilités d'exportation.

D'autres observateurs croient que la cohésion politique et le sens national de ces pays récemment auto-déterminés sont des préalables importants à un développement économique soutenu. Il est souvent difficile d'atteindre cette unité politique là où existent des différences ethniques, religieuses et linguistiques. Ces différences peuvent engendrer des problèmes plus graves quand un des groupes est dans une situation dominante. D'après les spécialistes, il est possible de venir à bout des problèmes imputables à de telles différences si l'État ne perd pas de vue que tous les groupes doivent profiter équitablement de la croissance économique et si le gouvernement est prêt à agir en « honnête courtier ».

On perçoit souvent les problèmes des pays en voie de développement de trois points de vue différents. L'un perçoit l'origine de ces problèmes comme étant essentiellement intérieure à chaque pays et met en cause des facteurs comme la faible formation en capital, une infrastructure sous-développée, et des politiques qui ne permettent pas le fonctionnement des mécanismes de marché. Selon ce point de vue, la solution doit donc essentiellement être d'ordre interne. De plus, ces problèmes internes sont souvent aggravés par les politiques et les pratiques des pays les plus industrialisés, telles que les restrictions à l'importation et les contraintes imposées par les entreprises multinationales sur les transferts de technologie, contraintes qui freinent le développement des industries naissantes dans les PMD. Il faut alors une intervention et des subventions massives de l'État pour résoudre ces problèmes.

Le second point de vue repose sur la notion d'un Nouvel ordre économique international (NOEI). On soutient que les principes et les pratiques de base gouvernant la répartition internationale des ressources doivent être modifiés.

Selon cette nouvelle approche, le système libéral reposant sur les marchés mis en place par les États-Unis après la Seconde Guerre mondiale, pour assurer la répartition des ressources, doit être remplacé par un système où des États souverains égaux, agissant quelquefois par l'intermédiaire d'organisations internationales, interviendraient directement dans le processus de répartition des ressources. L'équité remplacerait l'efficacité et l'objectif serait d'accélérer la croissance économique du Sud.

Un troisième point de vue, sensiblement différent, considère que l'explosion démographique a suscité des migrations incontrôlées et des pressions graves sur les ressources limitées du monde. On affirme que l'extrême pauvreté amènera l'instabilité politique dans le Sud et que celle-ci se propagera progressivement vers le Nord. La stabilité mondiale étant considérée comme indivisible, on conclut que le Nord ne pourra assurer son avenir qu'en intensifiant ses efforts pour promouvoir un développement plus ordonné des nations du Sud. Au point de vue politique, cette perception implique qu'il faut supprimer les mesures qui freinent les exportations des pays en voie de développement si on veut améliorer leurs politiques intérieures. Les pays les plus pauvres ont besoin de transferts de ressources à plus grande échelle, et à cette fin, il faut songer à réorganiser les institutions économiques internationales afin d'accorder au Sud une influence et des responsabilités plus grandes. On devrait considérer les accords internationaux sur les produits de base comme des moyens de stabiliser les cours des matières premières.

Pris isolément, les problèmes des PMD semblent graves, mais néanmoins susceptibles d'être résolus. Pris en bloc, ils semblent impossibles à résoudre, surtout quand on sait qu'on prévoit une croissance généralement plus lente et des problèmes intérieurs plus aigus à cause de l'augmentation de la demande de biens de consommation. Le plus qu'on puisse sagement espérer du système international est un rapiéçage continu et des opérations ponctuelles pour éviter que la situation ne s'aggrave. Les PMD sont donc confrontés à l'énorme tâche de concevoir des réformes intérieures fondamentales face à un système international qu'ils peuvent percevoir comme hostile, ou pour le moins, insensible à leurs problèmes.

Conclusions

Les schémas précédents semblent avoir au moins un thème commun qui ne manque pas d'inquiéter : c'est la tendance de presque tous les grands pays à devenir plus centrés sur eux-mêmes et plus préoccupés par des problèmes intérieurs. Cette tendance a deux implications sur la conduite de leurs affaires avec l'étranger : tout d'abord, ils accordent moins d'attention aux besoins des autres et ensuite, peut-être encore plus qu'à d'autres époques, ils sont portés à exploiter les questions de politiques internationales à leur avantage. L'âge d'or de l'altruisme international, s'il y en a déjà eu un, semble à présent révolu.

Ce développement peut paraître inévitable dans une certaine mesure. Il y a après tout des tensions inhérentes entre la souveraineté d'un pays et la coopération internationale. Par ailleurs, quoi d'étonnant si un stimulant majeur à la coopération entre les pays est la poursuite de leurs propres intérêts? On ne peut s'attendre à ce que les comportements des pays diffèrent

de ceux des individus à cet égard. Les pays, comme les individus, toutefois, devraient également pouvoir se rendre compte que la maximisation de leurs avantages à long terme et à court terme peut nécessiter deux types différents de comportement. On peut également espérer que, comme les individus, ils seront parfois motivés par l'altruisme.

Il est concevable que dans la sphère internationale, l'altruisme et l'intérêt à long terme d'un pays ne fassent qu'un. Cette coïncidence tient au fait qu'en dernier ressort, la poursuite à court terme, par les pays développés, de leurs propres intérêts nationaux, aux dépens de tous les autres intérêts, comporte des implications distributives qui, selon toute probabilité, sont préjudiciables, pour eux-mêmes comme pour les autres. Écartés des marchés rentables, privés de capitaux, de technologie et, ce qui est encore plus important, de la demande des biens qu'ils peuvent produire, les pays en voie de développement s'épanouiront et croîtront beaucoup plus lentement qu'ils le feraient dans un contexte international plus ouvert et plus coopératif. Freiné dans sa croissance, le monde en voie de développement ne deviendra pas un marché important pour les biens et les services avancés du monde industrialisé. Il s'ensuivra que le marché mondial des biens avancés ne croîtra pas aussi rapidement qu'il le pourrait, et tous seront perdants. Une approche plus ouverte de la part des pays industrialisés permettrait d'éviter cette situation déplaisante.

Bien sûr, la coopération et l'ouverture internationales peuvent affecter des sujets autres que la répartition des revenus et les possibilités du monde en voie de développement. Ces politiques ont également des ramifications pour la croissance du monde industrialisé. La Partie II de ce Rapport traite de ces questions. À ce stade, l'objectif des commissaires est d'attirer l'attention sur le fait qu'il y a des tendances politiques et économiques intérieures chez nos principaux partenaires commerciaux qu'il faut surveiller, car elles pourraient se révéler des entraves. Dans tous les pays, à l'exception de la Chine qui, de toute façon, ne peut être considérée comme un pays industrialisé, les indices d'une coopération internationale accrue sont, pour le mieux, neutres et parfois très négatifs. L'attitude générale des États-Unis sur la scène internationale est assez imprévisible à long terme. À plus court terme, c'est la poursuite voulue de l'intérêt national qui semble l'emporter, ce qui révèle parfois que l'on se préoccupe assez peu des effets de ses activités sur les autres. Si les commissaires ont exprimé beaucoup d'espoir à propos de l'attitude future du Japon, il faut admettre qu'au cours de son histoire ce pays a manifesté un penchant vers l'isolement culturel et l'ethnocentrisme. L'Europe occidentale semble encore préoccupée par ses propres problèmes et, en tout état de cause, le monde ne peut que mieux s'en porter si les nations européennes s'efforcent d'étayer les fondations de l'unité européenne. L'Union soviétique est toujours un acteur imprévisible aux yeux de l'Ouest, et on sait trop bien que l'altruisme n'a pas été un trait saillant de la politique étrangère soviétique. Les pays nouvellement industrialisés demeurent préoccupés par leur propre croissance et ils sont encore loin de générer des surplus économiques qui leur permettraient de faire autrement.

Les commissaires ne veulent pas laisser les lecteurs sur une vision exagérément pessimiste des perspectives internationales. Les schémas précédents laissent subsister une bonne part d'incertitude et semblent prévoir

un contexte politique mondial troublant où se retrouvent tous les problèmes auxquels la plupart des acteurs de la scène internationale font face. Bien qu'il faille, de toute évidence, envisager une multitude de problèmes lorsqu'on opère dans un monde d'États-nations, nous, Canadiens, trouverons utile de nous rappeler que nous avons réussi à surmonter de très sérieuses difficultés dans le passé. Au cours des quatre dernières décennies, plus de 100 nouveaux états ont vu le jour. Nous avons assisté à la naissance de la Communauté économique européenne et de son Marché commun; au resserrement forcé et plus tard, au relâchement partiel des liens de l'Europe de l'Est avec l'URSS; à l'émergence du Japon comme une grande puissance industrielle; à l'affaiblissement du leadership mondial américain; à la réapparition de la Chine sur la scène mondiale; à la création de nouveaux centres de pouvoir dans les PNI; à la montée et, dans une certaine mesure, à la chute de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP), à la montée de l'État-providence, à une grande course aux armements; et à une panoplie d'autres changements dont la simple énumération suffirait à remplir des pages. Plusieurs fois au cours de cette période, l'ordre politique et économique international a gagné et perdu en stabilité, mais le Canada a réussi, avec une rapidité étonnante, à s'adapter à ses forces mouvantes. Rien ne nous empêche de continuer.

Ce bref survol nous porte donc à conclure que le Canada est dans une situation unique parmi les nations du monde puisque nous, Canadiens, avons à la fois la capacité et, plus que bien d'autres, la propension à jouer un rôle de premier plan dans la construction d'un ordre international plus coopératif. Nos propres intérêts, à court et à long termes, contribuent à rendre ce rôle hautement désirable pour nous.

Notes

1. Norman J. Vig, « Post-Keynesian Economics and Politics : Toward an Expectationist Theory of Democracy? » dans *World Politics*, document n° 34, octobre 1981, p. 80.
2. Lou Harris, « Alienation Rises to Record Levels » dans *The Harris Survey*, le 17 mars 1983, p. 1.
3. James N. Rosenau et Ole R. Holsti, « U.S. Leadership in a Shrinking World: The Breakdown of Consensuses and the Emergence of Conflicting Belief Systems » dans *World Politics*, document n° 35, avril 1983, p. 368 – 392.
4. J.T. Winkler, « The Coming Corporatism » dans *The End of the Keynesian Era*, par Robert Skidelsky (édit.), New York, Holmes and Meier, 1977, p. 82.
5. J. Rogers Hollingsworth, « The Political-Structural Basis for Economic Performance » dans *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 459, janvier 1982, p. 28 – 45.
6. Voir A.N. Duff, « The Report of the Three Wise Men » (Barend Biesheuvel, Edmund Dell et Robert Marjolin) dans *Journal of Common Market Studies*, document n° 19, mars 1981.
7. Edwin Reischauer, *The Japanese*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1977, p. 330, cité dans James W. White, « Civic Attitudes, Political Participation, and System Stability in Japan » dans *Comparative Political Studies*, vol. 24, octobre 1981, p. 372 – 373.
8. Richard S. Weinert, « International Finance: Banks and Bankruptcy » dans *Foreign Policy*, vol. 50, printemps 1983, p. 138 – 149.

Options globales

Les sections précédentes ont décrit cinq aspects différents du contexte mondial :

- Le contexte humain, en particulier l'explosion démographique mondiale;
- Le contexte physique, qui englobe principalement l'alimentation, l'énergie, les matières premières et les conséquences environnementales de l'explosion démographique;
- Le contexte des connaissances et la « révolution » dans le domaine des communications;
- Le contexte économique, en particulier les multiples changements structurels et le caractère évolutif de même que le profil des échanges commerciaux;
- Le contexte géopolitique, dominé par les tendances profondes aux États-Unis, en Europe de l'Ouest, au Japon, en Union soviétique, en Chine et dans les pays en voie de développement.

Comment ces cinq éléments agissent-ils les uns sur les autres? Quels seront leurs effets combinés sur la communauté globale en l'an 2000 et au-delà? Les perspectives économiques mondiales, qui font l'objet de ce chapitre, sont-elles trop optimistes, surtout quand on tient compte des pressions de la population et de l'évolution rapide de l'économie politique internationale? Peut-on prévoir un processus d'adaptation sans heurts? Ou les défis et les changements provoqueront-ils un tel bouleversement qu'ils remettront en question quelques-unes des relations fondamentales qui ont, au moins jusqu'à la dernière récession, aidé à améliorer le niveau de vie de l'humanité? Plus précisément, les pays occidentaux industrialisés peuvent-ils espérer un climat favorable à la croissance, dans les vingt prochaines années?

Répondre de façon tranchée à ces questions serait par trop présomptueux. Au cours des temps, on a souvent fait des prévisions fatalistes ou très pessimistes sur l'avenir de l'humanité, et le seul souvenir qu'on en ait est qu'elles se sont avérées sans fondement. Certains, scrutant l'avenir, ont tracé du doigt la voie qui mènerait le monde au paradis, si seulement on suivait leurs politiques. À vrai dire, personne ne peut prévoir le futur avec un tant soit peu de précision. Les gouvernements, comme les particuliers, doivent néanmoins s'efforcer d'anticiper l'avenir, soit pour se préparer à certains changements attendus, soit pour essayer d'influencer le cours du monde. C'est pourquoi il est intéressant, pour ceux qui souhaitent avoir une vision cohérente de l'avenir, de passer brièvement en revue l'évolution des prévisions globales.

Les historiens des civilisations passées en sont arrivés à la conclusion suivante, qui semble irréfutable : s'il est vrai qu'on doit pourvoir à un minimum de besoins de l'homme, pour que la vie soit possible, ses désirs, par contre, sont sans limites. Ce n'est pas l'ampleur de la demande qui est en jeu. La question est plutôt de savoir si les apports de l'avenir seront suffisants pour répondre aux besoins :

> *Au début du XXe siècle, certains économistes prédisaient que les économies, une fois arrivées à maturité, sont vouées à la stagnation, la consommation ne*

pouvant croître dans la même proportion que la production. La crise de 1929, et les événements subséquents semblaient confirmer les théories des « stagnationnistes ». Il est certain que, à l'occasion, la demande peut être inférieure au potentiel de production et nuire à l'économie pour plus de cinq ou dix ans – la durée d'un cycle de vie des affaires. Cependant, il peut également y avoir un déséquilibre à long terme dû aux excès de production dans certains secteurs de l'économie. Pourtant, dans l'ensemble, et dans une perspective historique à long terme, les difficultés économiques des États puissants ou pays arrivés à maturité ne semblent pas provenir d'une consommation insuffisante. Bien au contraire! Même si leurs analyses économiques ne sont pas d'une rigueur à toute épreuve, les historiens ont toujours pressenti que les principaux problèmes économiques des États puissants ou des pays arrivés à maturité provenaient du côté de l'offre[1].

Même les premiers spécialistes des prévisions percevaient les limitations du côté de l'offre avec beaucoup d'inquiétude, sinon d'alarme. L'*Essai sur le principe des populations* de Malthus[2] fut accueilli comme une prédiction sinistre, et provoqua de fortes discussions. Près de deux cents ans plus tard, le Club de Rome se lança dans la prévision avec à peu près le même message, mais cette fois renforcé par la mystique de l'informatique. Le message était clair : l'effondrement ne pouvait être évité qu'au moyen d'une décélération importante de la croissance globale et d'un effort accru en matière de conservation. *The Limits to Growth: A Report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind*, publié par Dennis Meadows et ses collègues en 1972[3], reflétait les extrapolations conjecturales de tendances antérieures dans l'avenir, extrapolations qui avaient d'abord été effectuées pour le Club de Rome. Pourtant, l'ordinateur n'est pas indispensable pour prévoir les conséquences d'une croissance exponentielle de la population caractérisée par une augmentation également exponentielle de la consommation per capita sur une planète aux ressources limitées.

The Global 2000 Report to the President, commandé par le président Carter en 1977 et rendu public en 1980, est une tentative plus sophistiquée pour comprendre l'avenir. Là encore, ce document présentait une vision assez pessimiste :

Si les tendances actuelles se poursuivent, le monde de l'an 2000 sera plus peuplé, plus pollué, écologiquement moins stable et plus vulnérable à la rupture que le monde dans lequel nous vivons [...]. Malgré une production matérielle plus importante, la population mondiale sera, de multiples façons, plus pauvre qu'elle ne l'est aujourd'hui.

Pour des centaines de millions d'humains désespérément pauvres, les perspectives, en ce qui concerne les aliments et les autres produits de première nécessité pour la vie, ne sont pas meilleures. Pour beaucoup la situation sera encore pire. Si on fait abstraction de la possibilité de progrès technologiques révolutionnaires, la vie sur terre sera plus précaire qu'aujourd'hui pour la plupart des gens de l'an 2000 – à moins que toutes les nations du monde ne modifient de façon radicale les tendances actuelles[4].

Bien que ce rapport soit devenu la bible du futurisme, il a fait l'objet de certaines critiques. Une étude intitulée *The Resourceful Earth: A Response*

to Global 2000[5] met en doute les affirmations et les conclusions de *Global 2000*. À l'encontre des vues exprimées dans ce dernier rapport, les auteurs de *The Resourceful Earth* prétendent que les pressions de la population mondiale ne sont pas sérieuses, que les approvisionnements en énergie sont pratiquement sans limite, que les prix des matières premières industrielles diminueront et que la pollution atmosphérique va en diminuant.

Il y a donc un schisme entre ces deux visions de l'avenir. Il tient, pour une large part, à la façon dont on envisage la capacité de l'humanité de façonner son destin. Les modèles globaux des quinze dernières années ont accordé de plus en plus d'importance aux imperfections humaines, par opposition aux limites des ressources naturelles. On pose comme hypothèse que le progrès technologique et les organisations institutionnelles sont les principales variables qui déterminent, en dernier ressort, le rapport entre les approvisionnements futurs et les besoins futurs. Malheureusement, de nombreux futurologues et philosophes économistes prétendent que, dans une société arrivée à maturité, les changements institutionnels mènent inévitablement à une diminution de l'efficacité. Pour d'autres, le facteur institutionnel est la variable indépendante, le « levier » à l'aide duquel on saisit la bombe à retardement.

Le concept d'interdépendance nationale recèle donc au moins deux théories. D'un côté, il est soutenu par la théorie du commerce international sur les avantages comparatifs, bien qu'il y ait maintenant de « nouvelles » interprétations de cette doctrine selon lesquelles son principe peut être manipulé en faveur d'un pays. D'un autre côté, il est soutenu par une théorie de l'économie politique ou, tout au moins, par une prémisse dérivée institutionnellement de cette théorie. Cette prémisse considère les États du monde comme les acteurs du système international qu'ils ont construit. Pour les États, les frontières sont importantes. Des réseaux institutionnels ont été créés pour gérer l'économie internationale en fonction des objectifs multiples des États. Ceux-ci ne cherchent pas uniquement à maximiser la croissance économique intérieure, encore moins la croissance économique globale. L'économie mondiale existe donc en liaison avec un système politique mondial d'États.

Quel que soit le rôle que l'on prône pour les États dans l'économie intérieure, l'économie internationale doit être gérée – et elle doit l'être par les États, à l'aide de mécanismes intérieurs et internationaux. D'une part, les États ont le devoir de veiller à ce que l'anarchie politique du système étatique mondial ne détruise pas les avantages de l'interdépendance économique mondiale. D'autre part, les États doivent poursuivre simultanément d'innombrables objectifs non économiques.

Selon les hypothèses retenues pour la formulation d'un modèle global, les prédictions seront soit pessimistes, soit optimistes. À titre d'exemples, nous allons présenter deux scénarios. Le premier offre l'image d'une communauté globale dans laquelle les adaptations se font de façon ordonnée et où la croissance de l'économie mondiale se fait de manière ouverte et constructive. Le second présente une communauté globale où les cadres institutionnels actuels ne permettent pas le changement, où les États-nations ne sont pas capables de résoudre le problème des effets extérieurs de leurs actions et où les sphères d'influence isolées deviennent l'ordre établi.

L'avenir : une prolongation du passé et du présent

Hormis l'éventualité d'une catastrophe naturelle ou provoquée par la guerre, l'avenir, s'il doit être une prolongation du passé et du présent, justifie un certain optimisme. Après tout, pendant la période de l'après-guerre, l'humanité a non seulement réussi à survivre, mais à prospérer. Malgré l'explosion démographique et la situation de tant de millions d'hommes, le niveau de vie a, dans l'ensemble, augmenté. De plus, l'équilibre écologique, même s'il est sérieusement menacé par les pluies acides, la destruction des forêts, la désertification des sols et toute une variété d'autres problèmes, dus à la surpopulation et à l'ignorance humaine, ne s'est pas encore détérioré au point qu'on en ait perdu le contrôle. Les optimistes prétendent au contraire que l'ingénuité des humains peut servir et, de fait, servira à résoudre ces problèmes qui menacent le bien-être de l'humanité. De façon plus positive, les conditions de vie de l'humanité continueront de s'améliorer. Les progrès technologiques en micro-électronique, en biotechnologie et dans d'autres domaines permettent d'envisager des bonds prodigieux de la productivité, et de résoudre de nombreux problèmes écologiques. On peut trouver des solutions à la complexité toujours plus lourde de l'appareil bureaucratique et au déclin des investissements. On peut aussi sensiblement améliorer la performance des économies.

La dichotomie Nord-Sud subsistera à coup sûr, mais il se pourrait fort bien que, grâce à l'éducation et à de meilleures communications, on parvienne à l'atténuer. Les pays en voie de développement et les pays les moins développés adoptent rapidement les techniques de production des pays industrialisés d'Occident et il pourrait en résulter une meilleure répartition de la production à l'échelle du globe. Même si des produits à plus bas prix compromettront des secteurs d'activité dans d'autres pays, les consommateurs en profiteront et exigeront des biens et des services totalement nouveaux. Ces exigences, conjuguées à l'accroissement des loisirs que l'augmentation de la richesse aura engendré, permettront de générer suffisamment d'emplois – au moins dans les sociétés occidentales – pour préserver l'éthique du travail et les moyens actuels de distribution du revenu.

L'optimisme de cette vision s'étend de plus à la viabilité à long terme de l'État-providence. On peut en effet concevoir que des sociétés dotées d'une plus grande richesse veuillent améliorer leurs programmes de bien-être et de sécurité sociale. Certains y voient une façon cohérente de fortifier le système économique; d'autres y voient un bien public, pour lequel ils sont prêts à sacrifier une certaine consommation privée.

Dans ce monde de croissance soutenue, les problèmes d'endettement international, qui paraissent inabordables pour l'instant, devraient perdre de leur importance. Les énormes déficits des gouvernements devraient diminuer également, puisqu'une amélioration même légère de la situation fiscale se traduirait à long terme par un équilibre approximatif. Des poussées inflationnistes graves réapparaîtront à coup sûr de temps à autre, mais elles ne provoqueront pas l'effondrement des économies. Certains pays essaieront vraisemblablement de trouver des correctifs institutionnels à l'inflation, alors que d'autres s'en remettront aux ajustements du marché.

Grâce à la croissance soutenue, le commerce mondial continuera de croître et, avec lui, les bienfaits d'une spécialisation plus avancée. Les pays, ou certains d'entre eux, auront toujours fortement envie de s'écarter des sentiers battus et de s'attribuer des conditions avantageuses. De plus, tous les pays auront recours à divers subterfuges pour essayer de camoufler ce que l'on appellerait en d'autres circonstances des « politiques protectionnistes ». On atteindra cependant un stade où la substitution de barrières non tarifaires aux tarifs douaniers et au contingentement entraînera des coûts tels qu'on réclamera un moratoire.

Les stratégies industrielles peuvent être une forme de protectionnisme ou de promotion des exportations, en particulier, si elles s'appliquent à des industries données ou à des entreprises données. Le zèle exagéré des gouvernements pour « mettre au point » des avantages comparatifs peut susciter de profondes mises en question de la notion traditionnelle de commerce « équitable ». En effet, il ne fait pas l'ombre d'un doute qu'un État a la possibilité – s'il veut y consacrer suffisamment de ressources – de prendre une part nettement plus importante d'un marché donné. Les pays font l'essai de nouvelles méthodes de concurrence, mais, dans la mesure où la situation concurrentielle d'un pays s'améliorera grâce à une stratégie industrielle donnée, d'autres gouvernements peuvent chercher à contrer ces effets en adoptant des mesures semblables. De plus, dans la mesure où il est possible d'augmenter les revenus, en évitant une concurrence qui va à l'encontre de ses propres fins, on pourrait négocier de nouveaux accords du GATT ou entreprendre des efforts bilatéraux pour tenter de régler ce problème.

Les groupes d'intérêt s'exerceront à obtenir des avantages précis, et leurs tentatives pourraient bien alourdir, voire entraver, le processus de prise de décision. Il est également possible qu'ils essaient de faire passer des décisions qui aillent à l'encontre des intérêts du ou des pays concernés. Là encore, toutefois, il y a peu de raisons de croire que la mauvaise répartition des ressources qui pourrait résulter de ces activités aurait une portée au-delà de ce qu'il en coûterait pour les modifier.

Les tenants d'un avenir qui se veut une continuation du passé et du présent doivent faire confiance à la rationalité des individus. Bien que de nombreux problèmes menacent notre futur bien-être, un optimisme assez rationnel nous laisse espérer que le progrès technologique, les ajustements institutionnels, à l'intérieur du pays comme à l'étranger, aideront à les surmonter.

L'avenir : une rupture

Selon cette perspective globale discontinue, l'avenir risque d'être beaucoup plus difficile. Notre second scénario retient pour hypothèse sous-jacente que les pressions de la population, les contraintes liées aux ressources, les problèmes écologiques et les changements technologiques que nous connaissons maintenant, et qui devraient s'accroître avec le temps, ne peuvent pas être résolus ou même atténués par un simple prolongement des tendances passées et présentes.

Lors des séances publiques de la Commission, Environnement Canada a décrit un tel avenir dans des termes extrêmes de « scénario de fin du monde » et s'en est expliqué ainsi :

Ce scénario de fin du monde repose sur l'hypothèse que les États-nations seront incapables d'acquérir et d'appliquer les connaissances, l'imagination et la volonté politique et morale qu'exige la recherche de solutions efficaces aux méga-problèmes des sociétés humaines. Ce scénario prévoit d'importants bouleversements dans les courants d'échanges mondiaux, l'effondrement du système monétaire international et une grave dépression mondiale, tout cela accompagné d'une augmentation de la criminalité, du terrorisme, et, ultimement, d'un désastre thermonucléaire ou environnemental.

(Environnement Canada, mémoire, le 14 février 1984, p. 10-11.)

Pour mieux comprendre cette vision du monde, il faut aborder plusieurs questions. La dichotomie Nord-Sud en est une. Les taux de croissance démographique, qui varient considérablement entre les pays en voie de développement et les pays industrialisés, soulèvent un problème unique aux pays en voie de développement, à savoir comment conserver un niveau de vie minimum quand la population est appelée à doubler au cours des vingt à quarante prochaines années. Il s'agit d'un problème de taille—d'une taille telle, en réalité, qu'il risque d'échapper à tout contrôle. Dans la lutte pour la survie, les dommages écologiques prendront une telle ampleur qu'ils finiront par miner la survie de plusieurs millions de personnes. Le déboisement des forêts tropicales, l'érosion et la désertification, un « effet de serre » et de nombreuses autres forces déjà à l'œuvre, continueront d'entraver sérieusement l'équilibre écologique global.

Les pays occidentaux industrialisés n'échapperont pas aux conséquences. À vrai dire, ils seront l'une des principales sources du problème, puisque leurs cheminées continuent d'exhaler la pollution et le dioxyde de soufre. Les pluies acides font déjà de grands ravages, et pourtant, on déploie peu d'efforts pour régler ce problème. Bien que certaines technologies agricoles ont pour effet de dégrader de bonnes terres fertiles, on continue à les employer. On s'entend à reconnaître la mauvaise utilisation de nos forêts, mais le Canada, comme bien d'autres pays, n'a pas réussi à prendre les mesures correctives nécessaires.

Ce que cette vision globale de l'avenir nous laisse donc entrevoir, c'est une humanité aveugle, qui fait peu de cas des besoins des générations à venir, afin de « mieux vivre » maintenant. Dans notre recherche d'une vie meilleure, ou d'une simple survie, nous gaspillons nos terres, nos ressources et notre environnement. Il est bien évident que des politiques que l'on peut qualifier d'égoïstes dans les sociétés occidentales ne méritent pas pareille épithète dans les pays en voie de développement et à bas revenus. Là, la simple survie au jour le jour entraîne une surexploitation impitoyable de la capacité limitée de la nature de soutenir la vie.

La course à la technologie contribue elle aussi à l'éventualité d'une discontinuité entre le passé et le présent, d'une part, et l'avenir, d'autre part. Les avantages commerciaux que procurent les efforts du premier pays qui développe qui adapte une nouvelle technologie, incitent les autres pays à accélérer leurs efforts technologiques. Inévitablement, les gains de productivité que ces nouvelles technologies permettent de réaliser, déplacent de plus en plus de travailleurs. Certains observateurs inquiets prévoient que la robotique et d'autres techniques nouvelles de production créeront, pour la première fois dans l'histoire de l'humanité, une limitation de la croissance

émanant du côté de la demande, par opposition aux limitations émanant du côté de l'offre. Le chômage fera un bond et il faudra trouver de nouvelles façons de répartir les revenus.

Comme la technologie et les méthodes modernes de production sont très facilement transportables, le spectre d'une concurrence « injuste » de la part des pays à faibles revenus et en voie de développement remet en question la tradition de non-discrimination et de multilatéralisme issue de l'après-guerre. De plus, la volonté féroce du Japon de se placer au premier rang des pays industrialisés a ébranlé la foi des Nord-Américains et des Européens dans le libre-échange. Les pays occidentaux industrialisés ont tenté de se protéger contre ces chocs, en dépit d'une apparence de conformité avec les clauses du GATT. Puisqu'on a toute raison de croire que ces chocs extérieurs continueront à porter atteinte aux fondements économiques des pays industrialisés, on a toute raison de croire également que le protectionnisme ira plutôt croissant que diminuant.

L'avenir du Canada dans ces diverses perspectives

En réalité, il n'y a pas à choisir entre les scénarios optimistes et pessimistes, tout au moins pas pour les vingt prochaines années. L'avenir le plus probable incorporera des éléments des deux. Bien qu'il soit nettement dans l'intérêt du Canada que la perspective globale optimiste se réalise, nous ne savons pas avec assurance quelle direction prendra la communauté globale, pas plus que nous ne savons s'il y aura place pour les relations et les valeurs traditionnelles. Même le scénario optimiste soulève des questions très sérieuses sur la façon dont la société fera face aux défis futurs. Suffira-t-il de se fier aux solutions plus traditionnelles de « croissance grâce à la technologie »? Ou y a-t-il quelque chose de plus fondamental qui est en jeu, quelque chose qui nécessitera une transformation majeure à l'échelle de la révolution industrielle, si nous voulons progresser vers un monde où les gens accorderont plus d'importance à la compréhension de la condition humaine et de ses relations avec le milieu naturel.

Personne, sûrement, ne peut s'empêcher d'être accablé par les énormes défis décrits dans les pages précédentes. De nombreux pays continueront à souffrir de graves privations. Il y aura vraisemblablement détérioration de la qualité de la vie pour un grand nombre d'humains, bien que les niveaux de revenus pourraient continuer à augmenter. À l'échelle globale, les commissaires ne peuvent donc, d'une manière générale, se montrer optimistes, car nous avons été profondément attristés par la multiplication des signaux de danger qui ont permis de brosser les contours de l'humanité de demain.

Pour le petit nombre des élus, dont font partie la plupart des Canadiens, c'est le contraire qui sera vrai. L'abondance dont nous disposons nous impose la lourde responsabilité morale de gérer nos propres affaires, en prenant davantage en compte les besoins de nos confrères-citoyens du globe. En cherchant comment nous pourrions le mieux combiner cette vision positive des perspectives canadiennes avec une perspective plus décourageante pour la communauté globale, les commissaires se sont inspirés d'un consensus en voie de formation dans la littérature sur les modèles globaux[6] :

- Les structures, les valeurs, les normes et les visions sociales, politiques et institutionnelles sont responsables de l'insatisfaction des besoins fondamentaux; au niveau mondial, la rareté physique des biens n'est pas un problème.
- Il semble y avoir une bonne marge de manœuvre pour faire face à la poussée démographique, mais il faudra déployer des efforts considérables de coopération internationale.
- Des politiques actuelles il résultera un fossé croissant entre les riches et les pauvres, des problèmes de disponibilité des ressources et de destruction de l'environnement, et une détérioration des conditions économiques pour la plupart des gens.
- Le progrès technologique n'est pas une panacée pour les problèmes du monde. Il faudra réorganiser en profondeur les systèmes sociaux, économiques et politiques, si on veut rendre l'avenir attrayant. Nous devons nous attendre à voir surgir un nouvel ordre mondial qui différera, à la fois qualitativement et quantitativement, du présent, tout comme le monde d'aujourd'hui diffère sensiblement de celui d'il y a quarante ans.
- Il y a beaucoup plus d'interdépendance globale qu'on ne le croit généralement. Elle exige que la prise de décision se fasse dans le contexte le plus large possible, en tenant compte des objectifs à long terme. Il faudra mettre au point de nouvelles approches en matière de coopération internationale pour réaliser des objectifs individuels, nationaux et internationaux.

Ces principes fournissent un contexte pour la prise de décisions stratégiques. Ils n'autorisent d'aucune manière l'autosatisfaction. À vrai dire, le message central ici, c'est qu'il faudra des changements réels pour venir à bout des problèmes actuels. Pour bien saisir l'ampleur et la portée des changements requis, nous avons, dans ce chapitre, pris beaucoup de recul par rapport aux problèmes immédiats des Canadiens afin de situer notre pays et nos institutions dans une perspective assez large où pourraient se discuter librement plusieurs options. Pourtant, bon nombre des options les plus radicales, inhérentes à nos analyses, et se rattachant à deux types de problèmes – l'incertitude profonde en ce qui a trait au risque d'un changement irréversible majeur résultant de l'activité humaine, et la nature du contrat social – dépassent d'une certaine façon, le mandat de cette Commission. Nous tenons malgré tout à affirmer qu'il faut continuer à débattre de ces questions, si nous ne voulons pas écarter certaines possibilités pour demain.

La richesse du Canada en ressources naturelles, son accès à de vastes capitaux et sa main-d'œuvre bien scolarisée et bien formée, ainsi que d'autres avantages ne nous garantissent pas un avenir prospère. Les Canadiens font face à des choix fondamentaux, des choix hautement interdépendants avec les orientations des politiques qu'adopteront nos principaux partenaires commerciaux et nos concurrents. En tant que commissaires, nous avons commencé par nous demander si la perspective globale est généralement optimiste ou pessimiste et, plus précisément, si, oui ou non, le contexte international est favorable à notre objectif d'ensemble qui est la croissance du bien-être des Canadiens.

Au mieux, les commissaires ne peuvent que conclure que les perspectives globales sont incertaines. Bien que nous ayons une bonne dose de confiance dans la capacité de ressourcement et d'adaptation du capitalisme, ce potentiel est peu applicable dans une bonne part de l'économie mondiale. Même avec nos principaux partenaires commerciaux, les léthargies institutionnelles et sociales freinent sensiblement la croissance de l'efficacité. Dans ces conditions, le Canada n'a d'autres choix que d'adopter des politiques accordant plus d'importance à la flexibilité et à la capacité d'adaptation, aussi bien en ce qui concerne nos objectifs socio-économiques que la réforme de nos institutions, celles-ci constituant des instruments pour la poursuite de plusieurs de nos objectifs. L'expérience canadienne, au cours des quarante dernières années, a révélé la capacité de notre pays de relever de grands défis, tant intérieurs qu'internationaux. C'est ce dernier défi, qui concerne d'une façon plus générale notre politique étrangère, que nous voulons maintenant examiner.

Notes

1. Carlo M. Cipolla, (édit.), *The Economic Decline of Empires*, London, Methuen, 1970, p. 7.
2. Thomas Robert Malthus, *An Essay on the Principale on Population, as It Affects the Future Improvement of Society*, London, J. Johnson, 1798.
3. Donella H. Meadows, Dennis L. Meadows, Jorgen Randens et William W. Behrens III, *The Limits to Growth: A Report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind*, New York, Universe books, 1972.
4. États-Unis, Council on Environmental Quality et le Department of State, *The Global 2000 Report to the President: Entering the Twenty-First Century*, Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, 1980, p. 1.
5. Julian L. Simon et Herman Kahn, (édit.), *The Resourceful Earth: A Response to Global 2000*, Oxford, Basil Blackwell, 1984.
6. Voir Donella H. Meadows, John Richardson et Gerhart Bruckman, *Groping in the Dark: The First Decade of Global Modelling*, compte rendu de la sixième conférence sur le « Global Modelling of the International Institute for Applied Systems Analysis », New York, Wiley, 1982.

Conséquences pour la politique étrangère canadienne

Les États de faible et de moyenne puissance ont tout intérêt à favoriser le recours à des procédures et à des institutions multilatérales pour résoudre les problèmes internationaux. Cet intérêt provient en partie de l'avantage général que l'on observe lorsque des pays peuvent poursuivre des objectifs économiques et autres dans un contexte sûr, stable et prévisible. Il provient aussi du fait que, si des institutions et des procédures multilatérales sont efficaces, elles peuvent contribuer à affaiblir la capacité des grandes puissances à agir de façon entièrement autonome, soit seules, soit ensemble. Du même coup, elle donnent aux plus petits pays la possibilité d'accroître leur influence en collaborant pour la réalisation de leurs objectifs communs. L'anarchie est parfois à l'avantage du plus fort, mais l'ordre qui règne entre les membres d'institutions peut être particulièrement avantageux pour les plus faibles.

Le Canada se trouve géographiquement isolé sur le continent nord-américain, tout à côté d'une superpuissance très dynamique disposant de ressources militaires, économiques et culturelles sans précédent. Dans ce contexte, les Canadiens se sont toujours préoccupés de maintenir la liberté de mouvement indispensable au maintien d'une identité politique distincte et satisfaisante. C'est pourquoi nous avons été particulièrement favorables à l'instauration de relations internationales multilatérales, surtout depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Ces arguments étaient d'autant plus séduisants qu'ils offraient un moyen satisfaisant d'allier altruisme et individualisme. Ces motivations unissent le désir sincère et louable des Canadiens de contribuer de manière constructive au maintien d'un climat international de paix, à une stratégie politique et diplomatique manifestement conçue pour renforcer la position du Canada dans les affaires mondiales.

À mesure que le champ des relations internationales s'est élargi et complexifié, et que les intérêts des États individuels, dont le Canada, font de plus en plus l'objet d'influences étrangères, il est devenu plus important que jamais pour les pays de promouvoir le développement d'institutions capables de résoudre les problèmes de la communauté internationale. La consolidation de telles institutions n'est pas une question de choix et il ne faudrait pas que la nécessité d'une telle action soit perçue comme s'appliquant de façon trop étroite. Il est nécessaire que les États souverains négocient leurs transactions purement économiques – leurs échanges de main-d'œuvre et de capital, et leur commerce de biens et de services – et aussi qu'ils les gèrent en conformité avec les règles internationales. Ici comme ailleurs, l'économie et la politique sont interdépendantes. La paix dépend peut-être de la prospérité, mais la prospérité dépend très certainement de la paix. Sans la paix, tout est voué à l'échec. En conséquence, cette Commission souhaite que l'on donne une nouvelle vigueur aux traditions diplomatiques canadiennes qui étaient si bien implantées au cours des deux décennies qui ont suivi la Seconde Guerre mondiale. Ces traditions ont souvent été qualifiées d'internationalistes et facilement associées au fait que le Canada est une puissance intermédiaire. Leur pertinence est plus évidente que jamais et c'est la raison pour laquelle elles doivent être abordées de façon explicite dans ce Rapport.

Le concept du Canada en tant que puissance intermédiaire s'est développé dans le contexte des organisations internationales et de la diplomatie

multilatérale, au cours des dernières années de la Seconde Guerre mondiale. Son émergence dans le façonnement de l'État canadien reflétait en partie la croissance des capacités réelles du Canada, aussi bien en termes absolus que relatifs. La dévastation de l'Europe et la défaite militaire finale de l'Italie, de l'Allemagne et du Japon reléguèrent à un rang inférieur, au moins brièvement, plusieurs des autres acteurs de la hiérarchie internationale. Au même moment, l'apport militaire et économique du Canada à la guerre nous a acquis un statut très important dans les affaires du monde. Après l'effondrement de la France, et avant que l'Union soviétique et les États-Unis ne participent au conflit, le Canada ne le cédait qu'à la Grande-Bretagne parmi les puissances alliées. À la fin de la guerre, certains analystes plaçaient le Canada au quatrième rang parmi les nations en terme de capacité internationale réelle. Même le Royaume-Uni, dont les ressources avaient été étirées jusqu'à l'extrême limite, en était venu à compter sur l'aide du Canada, non seulement pour financer son effort de guerre, mais aussi pour faire redémarrer son économie d'après-guerre. De plus, le Canada disposait de ressources et de spécialistes qui le plaçaient au premier rang dans les nouveaux domaines d'intérêt international comme l'énergie atomique, l'aviation civile et la production alimentaire.

Les responsables de la politique canadienne, confiants dans la puissance relative de leur pays, savaient très bien que s'ils échouaient dans leur tentative de mettre en place une diplomatie active multilatérale, les grandes puissances se trouveraient à assurer seules la conduite des affaires mondiales. Ces puissances avaient mené la guerre; elles pourraient facilement prendre l'habitude de gérer la paix. Les hommes d'État canadiens n'ont pas eu la naïveté de croire que la gestion des affaires internationales pouvait reposer sur le principe de l'égalité des États. Réalistes, ils eurent vite fait de conclure que tout système qui aurait tenté de répartir les responsabilités en ignorant la répartition des capacités, aurait été voué à l'échec. Les grandes puissances excerceraient tout simplement la plus grande influence.

Si, par contre, les grandes puissances pouvaient être encouragées à agir dans les limites de la négociation multilatérale et d'institutions internationales autorisées à prendre des décisions, la contrainte imposée par ces organismes pourrait limiter leur suprématie et modifier leurs activités en conformité avec les besoins et les exigences des puissances plus faibles. De plus, le principe selon lequel l'influence au sein des organisations multilatérales devait être proportionnelle à la puissance pourrait s'appliquer à plus d'un niveau, et pourrait être à l'avantage de plus d'une catégorie de pays. Si les grandes puissances devaient exercer une grande influence, on pourrait s'attendre à ce que les puissances intermédiaires exercent une influence moyenne. Si ce droit ne pouvait leur être accordé, le principe de l'équilibre des influences les autorisait à le réclamer, et la sagesse recommanderait qu'on le reconnaisse. De plus, si une puissance ayant une influence généralement modeste en arrivait à contrôler une part vitale de ressources importantes, – comme le Canada, par exemple, qui avait une position de premier rang dans les domaines de l'énergie atomique et de l'aviation – cette puissance pourrait raisonnablement aspirer à exercer une très grande influence, plutôt qu'une influence modeste.

Il y avait aussi un autre élément qui venait étayer la position canadienne. C'était la conviction que la création d'un ordre international sécuritaire et pacifique dépendait en définitive de deux facteurs : le fonctionnement efficace d'agences de sécurité collective et le développement graduel d'une coopération pratique et fonctionnelle entre les divers membres de la communauté internationale. Certains Canadiens allèrent jusqu'à prétendre que si une telle approche n'était pas adoptée et officiellement reconnue dans des institutions comme l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) et l'Organisation de l'alimentation et de l'agriculture (FAO), toute tentative pour traiter plus directement des problèmes relatifs à la prévention de la guerre et à la limitation des conflits serait vouée à l'échec.

Ces idées furent défendues le plus ardemment au cours des tentatives canadiennes pour renforcer la position des puissances intermédiaires aux Nations Unies dans les années 1944 –1945, pendant les négociations relatives à la Charte des Nations Unies. Elles étaient aussi très perceptibles dans le rôle de premier plan que les représentants du Canada ont joué lors de la création d'agences spécialisées comme la Commission des Nations Unies sur l'énergie atomique. Plus tard, on a pu les détecter dans l'attitude que le Canada adopta lors de la création de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et, plus particulièrement, lors des tentatives répétées de notre gouvernement pour renforcer et officialiser les ententes exigeant que les Alliés se consultent mutuellement en vue d'établir la politique de l'OTAN. La participation canadienne enthousiaste aux discussions sans lendemain de la fin des années 1940, qui avaient pour objet l'établissement d'une Organisation internationale du commerce (OIC) et, plus tard, aux premières négociations portant sur l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce* (GATT), était animée par les mêmes intérêts stratégiques, et fondée sur la même philosophie diplomatique.

Une bonne part de cette activité multilatérale portait sur des questions beaucoup trop spécialisées pour retenir l'attention du grand public. Dès le milieu des années 1950, cependant, l'activité diplomatique canadienne commençait à acquérir un nouveau vernis qui la rendait tout à la fois plus visible et plus dramatique. C'était un vernis qui avait un attrait particulier en ce qu'il semblait refléter une capacité presque unique de contribuer de façon constructive et, en apparence, désintéressée au maintien de la paix et de la sécurité internationale. C'est ce qui a permis de faire valoir, à l'étranger, une identité canadienne propre tout en établissant les fondements rassurants d'une estime de soi-même. Tout cela a commencé, bien sûr, avec la diplomatie de médiation d'hommes d'État et de diplomates canadiens, tels que Lester B. Pearson, et avec leurs efforts en vue de la résolution de conflits. Ce rôle prit de l'ampleur avec le détachement de Forces canadiennes pour le maintien de la paix à divers endroits chauds dans le monde. Avec du recul, on en discerne les contours dans l'attitude du Canada dans le conflit au Moyen-Orient à la fin des années 1940; dans les questions relatives à l'évolution du Commonwealth au cours de la même période; dans les questions diplomatiques relatives à la guerre de Corée; dans le conflit au sujet du Cachemire; dans la question indo-chinoise qui a suivi le retrait des Français en 1954; et dans un certain nombre d'autres problèmes. Il reçut son expression la plus

dramatique lors de la Crise du Suez en 1956 et lors de la création d'une Force d'urgence des Nations Unies, initiative qui devait se répéter au Congo, à Chypre et ailleurs. Ces expériences aidant, on en vint à reconnaître plus volontiers le rôle du Canada en tant que puissance intermédiaire et à le concevoir comme plus que l'exercice, dans des contextes multilatéraux, d'une influence modérée venant d'une entité de niveau intermédiaire. On le percevait également comme une disposition morale à agir avec pragmatisme, imagination et modération pour tenter de résoudre pacifiquement les conflits de tierces parties.

Certains hommes d'État canadiens ont été en mesure de s'acquitter de ces tâches en raison de divers facteurs, y compris leur statut de représentants d'une puissance intermédiaire, qui leur donnait suffisamment de ressources diplomatiques et militaires pour satisfaire aux exigences de la tâche. De plus, ils n'avaient généralement pas la réputation d'être assez importants ou importuns, en matière de politique internationale, pour soulever l'inquiétude des parties en conflit, ou pour que l'on tienne leurs motifs en suspicion.

Plusieurs Canadiens ont été tentés de croire que la réputation de désintéressement de leur pays au niveau des affaires internationales tenait à une vertu spéciale; en fait, elle reflétait également un heureux concours de circonstances. Il y a peut-être, cependant, une part de vérité dans cette idée que la diversité sous-jacente à la politique canadienne engendre une attitude pragmatique, souple et ouverte pour la résolution de différends qui puisse être utile dans les affaires internationales. Géographiquement, le Canada est isolé des régions les plus sujettes aux conflits. De plus, les Canadiens veulent préserver un contexte international favorisant les échanges économiques pacifiques. La combinaison de ces circonstances nous a permis de développer un intérêt fondamental qui consiste à maintenir un ordre global, plutôt qu'à rechercher la victoire d'un camp sur l'autre dans une circonstance donnée. Le Canada était ainsi plus intéressé à la réalité qu'aux conditions de tout règlement. Étant donné que plusieurs des conflits internationaux se sont produits dans des régions qu'on associe maintenant aux pays moins développés, le fait que le Canada n'était pas associé au passé colonialiste, à l'encontre de plusieurs pays européens, a certainement aidé.

À la fin de la guerre, le monde dans sa presque totalité était divisé en deux camps hostiles, chacun voulant empêcher l'autre d'accroître son leadership ou son influence, et chacun enclin à voir dans chaque conflit local une occasion possible pour son adversaire de porter un mauvais coup. Cette situation suscita un intérêt marqué pour limiter la portée des conflits locaux et pour retarder tout engagement direct des grandes puissances qui auraient pour effet de transformer de petits conflits en grandes guerres. C'est la structure bipolaire de la communauté internationale qui est à l'origine de l'engagement canadien dans les efforts pour résoudre des conflits.

Le soutien du Canada à des procédures et à des mécanismes multilatéraux pour le traitement de problèmes internationaux a évolué selon diverses étapes, dans le cadre d'une stratégie soigneusement conçue. De plus, il est possible que la position canadienne dans des situations particulières ait reflété un ensemble cohérent d'opinions sur la meilleure façon de traiter les conflits politiques. Néanmoins, les réactions de notre gouvernement aux diverses

crises internationales qu'il a tenté de résoudre n'étaient *pas* conçues, au départ, comme les manifestations d'un « rôle » permanent. Il s'agissait plutôt des réactions pragmatiques à des circonstances et à des problèmes particuliers, qui prenaient implicitement pour acquis qu'une activité « internationaliste » de ce genre était tout à fait dans l'intérêt national du Canada. Ce n'est que beaucoup plus tard que les efforts de paix et de médiation diplomatique ont laissé transparaître la notion d'une « politique » canadienne continue, avec des caractéristiques qui, à certains égards, étaient uniques au Canada et qui reflétaient les qualités spéciales d'une puissance intermédiaire.

Dès le début cette notion fut bien accueillie. Elle pouvait en effet se prêter à un rôle constructif et bienveillant – et même humanitaire d'un point de vue altruiste – et se démarquait nettement du rôle joué par d'autres pays, y compris les États-Unis, auxquels le Canada était le plus souvent comparé. L'attribution du prix Nobel à Lester B. Pearson lui donna un élan additionnel. On ne pouvait donc s'étonner qu'éventuellement, les prétentions du Canada à un rôle de maintien de la paix aient pris une place importante dans les déclarations officielles de notre gouvernement au sujet des affaires extérieures. Ce rôle parut si séduisant que, dès 1964, le maintien de la paix était déjà considéré comme l'un des principaux objectifs de la politique canadienne de défense et que les exigences militaires particulières qui en découlaient étaient présentées comme un des motifs de l'intégration de nos trois forces armées. Bref, l'activité du Canada en matière de résolution des conflits ne se voulait au début qu'un ensemble de réactions pragmatiques à des conflits internationaux particuliers – réactions fondées sur une conception éclairée de l'intérêt national – était devenu un élément permanent de notre politique étrangère. Cette politique bénéficiait d'un vaste soutien au pays et semblait avoir suscité à l'étranger l'espoir que notre gouvernement fût disposé à intervenir à tout moment suite à une requête internationale à cet effet.

La faveur du public pour ce rôle de puissance intermédiaire avait toutefois son revers. Il permettait certes au gouvernement canadien de contribuer au maintien d'un contexte extérieur stable en prenant de modestes initiatives « internationalistes ». On en vint néanmoins à croire chez nous que le Canada assumerait ce rôle presqu'automatiquement chaque fois qu'une occasion « appropriée » se présenterait. Il y avait là un manque de réalisme qui devint d'ailleurs de plus en plus évident au fur et à mesure que la structure des relations internationales se développa. Au cours des années 1960, l'importance relative du Canada dans les affaires de sécurité internationale diminua au fur et à mesure que l'Europe et le Japon se remettaient des effets de la Seconde Guerre mondiale.

De plus, l'émergence au sein de la communauté internationale d'un grand nombre de nouveaux États indépendants modifia le fonctionnement d'institutions comme les Nations Unies et le Commonwealth. Non seulement y modifia-t-elle l'équilibre des forces politiques, mais elle changea la nature même des problèmes que l'on y discutait. Dans ce nouveau contexte, le Canada avait un rôle moins important à jouer et avait moins souvent l'occasion d'exercer son leadership diplomatique. Sur plusieurs des nouvelles questions, surtout celles qui mettaient en jeu la dimension Nord-Sud, les délégués canadiens aux Nations Unies furent considérés comme membres

d'une minorité-cible. Ils représentaient un pays riche, privilégié et développé auquel on pouvait soumettre de nouvelles exigences – ainsi, du moins les nations défavorisées nous voyaient-elles – afin de parvenir à une répartition plus équitable des richesses autour du globe.

En outre, la Guerre froide, qui avait été la toile de fond d'une bonne part de l'activité du Canada en matière de résolution de conflit, semblait s'atténuer, et ses participants semblaient défendre des positions moins diamétralement opposées. Ce phénomène contribua lui aussi à rendre le rôle du Canada moins indispensable en apparence. Bien sûr, le Canada poursuivait de nombreuses entreprises de maintien de la paix et des activités diplomatiques connexes, mais elles étaient parsemées d'événements qui contribuaient à faire tomber certaines illusions. Parmi ces événements, les plus notables furent le retrait de l'Égypte de la Force d'urgence des Nations Unies, malgré les objections canadiennes, avant la guerre des Six Jours de 1967, et les échecs répétés des efforts diplomatiques canadiens pour hâter la fin du conflit au Viêt-nam.

Comme il fallait s'y attendre, on se mit à craindre que ces divers changements n'entravent de plus en plus les efforts du gouvernement canadien et de son service diplomatique de jouer le rôle que le public attendait d'eux. C'est là une des raisons pour lesquelles on minimisa explicitement le rôle de « dépanneur » du Canada en 1970 dans la *Politique étrangère au service des Canadiens*[1]. De plus, les énoncés de politique canadienne accordèrent moins d'importance à l'aspect internationaliste de nos activités étrangères. Pendant longtemps, cette perspective avait été entretenue par l'idée que l'intérêt du Canada serait éventuellement mieux servi par des tentatives de contribuer généralement au maintien d'un contexte extérieur pacifique, sous des auspices multilatéraux. Au lieu de cela, notre gouvernement mit en relief la poursuite d'objectifs plus directement et plus spécifiquement reliés à des besoins intérieurs. Même dans le domaine de la défense, le maintien de la paix fut rabaissé au dernier rang dans l'ordonnance des objectifs officiels du système militaire canadien. Les « redevances » militaires versées à l'OTAN, en partie à titre de prix d'admission dans un cercle de prises de décision multilatérale, ont été substantiellement diminuées.

Un pays a toutes les raisons de vouloir adapter ses aspirations en matière de politique extérieure à ses capacités réelles. L'engagement du Canada dans cette direction suscita beaucoup d'intérêt. Le déclin des capacités du Canada dans le domaine des affaires extérieures (comparativement, du moins, à celui d'autres puissances) étant particulièrement manifeste dans les secteurs de la paix et de la sécurité, le caractère dramatique des questions en jeu lui donna une visibilité inattendue. Ce changement eut donc un effet spécial sur la perception qu'avait le public de ce que le Canada pouvait vraiment faire sur la scène internationale. Bien entendu, la part du Canada dans le commerce mondial a baissé depuis 1945 avec la participation d'un plus grand nombre de pays à l'économie internationale, et avec l'accroissement du volume total des échanges commerciaux mondiaux. Toutefois, le trait original qui caractérisait la politique canadienne d'après-guerre était que notre influence réelle en tant que puissance intermédiaire varierait selon les sujets et les circonstances, et qu'elle pourrait être particulièrement forte dans certains des secteurs plus spécialisés de la coopération pratique. Une stratégie multilatérale demeure de

toute façon une hypothèse attrayante pour les puissances qui ne sont pas au premier rang. Dans le cas du Canada, cette affirmation paraît encore plus juste si l'on tient compte du déséquilibre massif de pouvoir inhérent à nos relations importantes avec les États-Unis. Dans de pareilles circonstances, les avantages qu'il y a à traiter sur une base multilatérale, plutôt que bilatérale, ne peuvent être écartés du revers de la main.

Compte tenu de ces éléments, il n'est guère surprenant que les analystes des relations extérieures du Canada aient médité davantage sur les sources possibles d'influence canadienne à l'étranger. Peut-être notre pays a-t-il réduit ses aspirations internationales dans les années 1970 parce qu'il s'est trop préoccupé de la capacité de notre gouvernement de contribuer à la résolution de questions touchant la paix et la sécurité, au détriment d'autres secteurs prometteurs de l'activité internationale. Par exemple, le Canada a joué un rôle de premier plan dans les négociations longues, compliquées et essentielles relatives au développement du Droit de la mer. Cette intervention était-elle réellement le fait d'une puissance en déclin dans les affaires mondiales?

Certains observateurs n'en croient rien. L'un d'eux, dans une analyse publiée en 1975, attira l'attention sur les réserves abondantes d'énergie, de matières premières, de denrées alimentaires et de connaissances technologiques du Canada et souligna l'affaiblissement des États-Unis qui avaient perdu leur ancienne position de suprématie globale. Fort de ces observations, il fit valoir que le Canada avait le potentiel pour devenir non seulement une puissance intermédiaire, mais une puissance de « premier plan[2] ». Dans la même veine, deux universitaires qui, en 1979, ont tenté de situer le Canada sur une échelle internationale de capacité (selon la force militaire et économique, la disponibilité des ressources naturelles et la représentation diplomatique), ont conclu que notre pays ne devrait pas être classé parmi les puissances intermédiaires comme l'Australie et la Suède, mais bien parmi les grandes puissances comme le Royaume-Uni, la France et l'Allemagne de l'Ouest. Toutefois, ils ont constaté, lors d'interviews dans le cadre de leurs travaux de recherche, que ce classement ne correspondait pas à celui des habitués de la politique étrangère, tant ceux du Canada que ceux de l'étranger, et qu'il ne correspondait pas aux vues d'analystes indépendants. Les deux groupes semblaient croire que la place du Canada était plus modeste à l'échelle mondiale. Les auteurs expliquent cet écart marqué entre la perception et la réalité par le fait que le « Canada est une puissance régionale sans région », son aptitude à prendre des initiatives visibles étant reléguée dans l'ombre par la proximité des États-Unis[3].

Une analyse plus récente a donné une portée nouvelle à cette thèse. Elle laisse entendre que le déclin de la suprématie américaine et la tendance récente vers une répartition plus diffuse du pouvoir dans le système international ont tous deux concouru à hisser le Canada du rang de puissance intermédiaire à celui de puissance principale. Les auteurs prétendent que cette expansion des capacités relatives du Canada a mené à l'adoption d'un style plus autonome en matière de politique étrangère. Ce développement reflète la conscience plus aiguë qu'a notre gouvernement de son aptitude à poursuivre des valeurs et des intérêts proprement canadiens par des moyens bilatéraux et en concurrence avec d'autres États. Dès lors, la nécessité de

recourir à un multilatéralisme international diminue et les responsables des politiques peuvent plus librement entreprendre des initiatives unilatérales dans leurs efforts de négociation. Ils peuvent également régler leurs alliances diplomatiques sur des considérations plus pragmatiques, pour satisfaire des possibilités et des besoins à court terme. La diversification bilatérale devient à la fois plus appropriée et moins contraignante que le multilatéralisme comme moyen de maximiser son influence. La participation à l'élaboration d'un ordre mondial se fait en misant sur des actions conjointes, avec d'autres puissances principales, plutôt qu'en misant sur des institutions internationales efficaces[4].

Ces observations, combinées à l'évolution actuelle de la politique canadienne, indiquent que dans un monde de plus en plus intégré, peuplé d'États divers et de plus en plus nombreux, accablé par des questions toujours changeantes qui sont tout à la fois techniquement complexes et politiquement difficiles, on ne peut s'en remettre à une seule et unique stratégie. Les mesures à prendre varieront en fonction de la situation. Prenons le cas du Droit de la mer, par exemple, où le Canada a d'importants intérêts économiques, environnementaux et de sécurité, aussi bien à court qu'à long termes. Il est évident qu'il ne saurait y avoir de solution de rechange à une approche multilatérale, bien que cette approche puisse être complétée (comme ce fut déjà le cas) par des initiatives unilatérales et des négociations bilatérales. On peut dire la même chose des négociations commerciales, de la politique d'aide, de la diplomatie environnementale, des discussions internationales touchant l'exploration de l'espace et d'une foule d'autres questions. De plus, l'équilibre des avantages entre les approches multilatérales et bilatérales variera, non pas simplement en fonction du sujet, mais aussi en fonction du temps, au fur et à mesure que les circonstances changeront et que des forces politiques différentes prévaudront. Les occasions de créer des alliances diplomatiques sont tout aussi variables. Les États qui sont des alliés dans le domaine de la sécurité peuvent tout aussi bien être des rivaux au plan commercial. Le marché le plus naturel pour l'exportation de l'énergie peut aussi être la principale cause externe de pollution de l'environnement.

Il découle de tout cela que le Canada ne peut se permettre une attitude passive dans les affaires mondiales. Notre gouvernement doit mettre au point une politique étrangère active incorporant des éléments relevant d'une approche internationaliste et aussi d'une approche « réaliste ». Ces orientations ne doivent en aucun cas être considérées comme se faisant concurrence. L'appui du Canada aux institutions internationales et son rôle de « dépanneur » ont toujours été tempérés par des évaluations réalistes et ont reflété une conscience aiguë des intérêts inhérents à une puissance *établie*. Ils ont également mis en lumière le fait qu'une « puissance régionale sans région » avait de meilleures raisons que la plupart des autres de diversifier ses contacts à l'étranger et de favoriser le développement de systèmes multilatéraux de prise de décision. Paradoxalement, comme nous le défendrons dans la deuxième partie du Rapport, de sérieux efforts en vue d'établir une région économique nord-américaine renforcent la politique étrangère traditionnelle de stratégie de diversification.

De plus, plusieurs des problèmes internationaux actuels ne peuvent être résolus ou gérés autrement que par des mécanismes multilatéraux. Même si

les approches unilatérales ou bilatérales donnaient des résultats, les puissances fortes et sûres d'elles-mêmes – qu'il s'agisse de puissances intermédiaires, principales, de premier plan – encourent des dangers pour elles-mêmes, de même que pour l'ensemble du monde, si elles cherchent, en administrant les affaires globales, à exclure les pays moins biens nantis, toute gênante que puisse parfois être la participation d'États plus faibles. Nous, Canadiens, avons de toute façon exprimé à plusieurs reprises notre désir de faire une contribution constructive à l'ordre mondial. Ce désir reflète partiellement notre climat géopolitique favorable, mais il laisse aussi percer la finesse de notre culture politique, de même que le besoin que nous avons de jouer un rôle distinctif dans la communauté internationale pour pouvoir maintenir notre confiance en nous-mêmes.

De cet examen, on peut tirer certaines conséquences pratiques pour le Canada : un soutien vigoureux et visible pour le système multilatéral que représentent les Nations Unies et ses agences spécialisées, malgré les limitations du Conseil de sécurité des Nations Unies comme institution de sécurité collective; un soutien très marqué pour le GATT, le FMI et les autres agences de coopération économique internationale comme mécanismes privilégiés de promotion de la stabilité du commerce international, mais pas au prix d'une exclusion totale des initiatives bilatérales; une participation à l'Alliance de l'Atlantique Nord comme meilleur moyen de promouvoir l'influence canadienne sur la politique de sécurité de l'Occident et sur la modération dans les relations Est-Ouest, et de confirmer la stabilité générale de la collectivité internationale; des initiatives conjointes dynamiques avec d'autres pays développés en vue de promouvoir le bien-être des États moins bien nantis grâce à une forme d'aide au développement plus réaliste et plus enrichissante, à un meilleur accès au marché de l'hémisphère Nord, et à un allègement de la dette extérieure; et une participation plus dynamique dans les forums mondiaux orientés vers la résolution des problèmes environnementaux et l'intégration des décisions relatives à l'environnement à celles qui touchent le développement économique.

Notes

1. *Politique étrangère au service des Canadiens*, Ministère des Affaires extérieures, Canada, Ottawa, Information Canada, 1970.
2. James Eayrs, « Defining a New Place for Canada in the Hierarchy of World Power » dans *Perspectives internationales*, mai-juin 1975. Repris plus tard dans *Perspectives internationales*, novembre-décembre 1981.
3. Tel que cité dans *Canada as an International Actor* de Peyton V. Lyon et Brian W. Tomlin, Macmillan, Toronto, 1979. Voir plus particulièrement les pages 56 à 76. L'argument de Herman Kahn est également cité dans une brève discussion de la même question dans « *Canada's Search for New Roles in Foreign Policy in the Trudeau Era* » par Peter C. Dobell, Oxford University Press, pour le *Royal Institute of International Affairs*, Toronto, 1972. Voir plus particulièrement les pages 1 à 5.
4. Voir David B. DeWitt et John J. Kirton, *Canada as a Principal Power: A Study in Foreign Policy and International Relations*, Toronto, Wiley, 1983. L'argument est résumé à la page 4.

Conclusions et recommandations

En termes de conjecture, on ne peut raisonnablement être certain que d'une seule chose : des forces puissantes sont à l'œuvre dans le monde, et elles influenceront profondément l'existence de tous les Canadiens. La perspective globale regorge de signes avant-coureurs de dangers et, pour la majorité des êtres humains, l'avenir est incertain.

Dans le monde des affaires, les commissaires ont relevé deux tendances très distinctes qui sont troublantes lorsqu'on les rapproche. Le monde entier est actuellement entré dans un état de plus grande interdépendance économique, sociale et technologique. Nous partageons tous, en tant que citoyens du monde, des problèmes et des possibilités. Cependant, la volonté politique et la machine institutionelle internationale ne se sont pas ajustées à cette interdépendance croissante. Si cette divergence n'a pas alarmé les commissaires, il importe pourtant qu'on la signale encore et que l'on prenne des mesures pour définir un nouvel équilibre entre altruisme et individualisme, au niveau international.

À la veille d'une époque qui pourrait être fort turbulente, les Canadiens jouissent d'une situation privilégiée qui pourrait les induire à s'imaginer que ces problèmes de notre devenir universel sont encore fort lointains. Nous avons la chance d'avoir un niveau de vie relativement élevé : nous possédons d'abondantes ressources naturelles et humaines. Notre structure et nos institutions politiques ont démontré jusqu'à présent qu'elles constituaient une charpente adéquate aux lois, règlements, politiques et programmes nécessaires pour servir de la meilleure façon notre intérêt national.

Toutefois, comme le faisait très justement remarquer John Donne, il y a plus de trois siècles et demi, nul ne peut vivre en insulaire. Comme les commissaires l'ont déjà signalé, le Canada est plus exposé que la plupart des autres pays aux développements qui s'amorcent dans le monde, à cause du réseau étendu de liens commerciaux, diplomatiques et d'aide à l'étranger. Les Canadiens sont très vulnérables à toutes répercussions néfastes, à la fois directes et indirectes, mais ils se trouvent également, de bien des façons, en situation privilégiée pour tirer parti des possibilités dès qu'elles se présentent.

De plus, l'envergure et l'importance de la participation du Canada dans les affaires internationales semblent impartir aux Canadiens la responsabilité particulière de jouer pleinement le rôle qui s'offre à eux : à savoir, contribuer à résoudre quelques-uns des problèmes d'ensemble les plus critiques, qui se présenteront dans les années à venir. Cette opinion tient à la croyance profonde des commissaires que les principaux problèmes que le monde affronte ont leurs racines dans les structures, les valeurs et les normes sociales, politiques et institutionnelles. D'une certaine façon, la contribution du Canada s'exprimera au plan matériel, moins aussi par l'enseignement, la formation et le transfert de technologie. On peut également concevoir que nous jouions un rôle encore plus important de catalyseur en amenant les autres nations à œuvrer de concert à la solution des défis et des problèmes universels.

Comme nous l'avons souligné au début de cette section, et ainsi que nous le répétons maintenant, nous ne pouvons avoir pour l'instant qu'une vague

perception de l'avenir. Il est évident que nombre de prévisions actuelles sur les développements attendus et leurs conséquences probables, se révèleront erronées dans une certaine mesure. En ce qui nous concerne, cela a peu d'importance. Il est par contre crucial que les Canadiens cherchent soigneusement à identifier les forces essentielles en jeu dans le monde, contrôlent constamment leurs actions et leurs interactions, soient prêts à y répondre lorsque les circonstances l'exigeront, soit seuls, soit avec d'autres nations. Si des développements à venir doivent bien évidemment avoir des effets directs sur notre pays, dans bien des cas, nous aurons davantage de raisons de nous inquiéter des conséquences, indirectes pour nous, des incidences sur d'autres pays.

Recommandations

La Commission souligne qu'il est important de tenir compte de cinq aspects critiques du système global :

- Le degré d'interdépendance continuera à augmenter dans un avenir prévisible, faisant que les politiques de tous les pays en seront marquées, et que parfois elles seront dominées par des forces globales et par les politiques des pays plus importants.
- Si le droit à la survie et la lutte contre la pauvreté sont à la portée de la plupart des pays industrialisés, et certainement du Canada, cela ne s'annonce même pas encore pour la plupart des peuples.
- Les dangers et les défis relevés dans le contexte physique, économique et politique global sont si importants que l'amélioration générale du bien-être de l'ensemble des habitants de la planète est menacée.
- Les entraves les plus importantes à la croissance ne sont pas physiques, mais politiques, sociales et institutionnelles. Le principal défi se trouve donc dans l'ingénuité technologique et institutionnelle.
- L'interdépendance globale exige des décisions fondées sur des objectifs à long terme, et s'inscrivant dans un contexte aussi vaste que possible.

■ **Étant donné cette vision de l'environnement général, les commissaires insistent pour que l'on reconnaisse que la priorité globale essentielle, dans le cadre de la coexistence pacifique, est l'amélioration générale du bien-être de toutes les nations et de tous les peuples et l'urgente disparition de la malnutrition et de la faim.**

■ **Étant donné le fort degré d'incertitude que les commissaires ont noté au niveau mondial, il est important que les Canadiens comprennent bien la situation privilégiée qui est la leur sur la planète, et les impératifs humanitaires qui s'imposent au Canada d'offrir un leadership dans des domaines critiques pour le reste du monde, puisque notre pays a la capacité de le faire. Les commissaires recommandent que le Canada accorde une forte priorité à la poursuite d'une politique étrangère plus active reposant sur le concept d'un Canada envisagé comme une puissance majeure. En combinant les intérêts humanitaires et pragmatiques, le Canada pourrait :**

- Chercher à élargir la compréhension canadienne et mondiale de la signification de l'interdépendance, ainsi que les menaces et les possibilités qui se présentent à la civilisation. Cela suppose notamment d'accorder une plus grande priorité aux questions de l'environnement naturel, et en particulier aux conséquences de l'explosion démographique ininterrompue sur le bien-être général.
- Appuyer fortement la réforme du système multilatéral, représenté par les Nations Unies et ses agences spécialisées, pour aligner la machine « institutionnelle » sur les problèmes concrets et sur les possibilités de l'avenir.
- Poursuivre les initiatives bilatérales et régionales quand elles sont adaptées à la situation et essentiellement tournées vers l'extérieur dans un contexte multilatéral.

La Commission a examiné toute l'étendue des implications de l'interdépendance globale afin de s'efforcer d'identifier les domaines dans lesquels les Canadiens devront faire face à des défis et saisir des possibilités au cours du prochain quart de siècle. Les Canadiens doivent tenir compte de cette interdépendance en concevant leurs propres politiques nationales. Les commissaires recommandent en particulier que :

- Dans les décennies à venir, les responsables des politiques du Canada intègrent les considérations environnementales dans les décisions sur le développement économique. Cette politique sera essentielle car, de l'avis de la Commission, il n'y a pas de compromis, en définitive, entre le développement économique, et la réservation et l'amélioration d'un environnement sain et d'une base de ressources durable.
- Les politiques économiques canadiennes soient de plus en plus pensées en termes de contexte global. Cela nécessite une reconnaissance plus complète de modifications structurelles et à longue échéance, en particulier dans les domaines du commerce, de la technologie et du rôle des gouvernements, dans la course à la compétitivité. Il faudrait améliorer les stimulants au travail et à une contribution productive dans un contexte de marché plus souple.
- Les mécanismes et les programmes canadiens d'aide sociale soient conçus de façon plus efficace pour qu'il soit possible de bannir la pauvreté au Canada, et de baser notre économie nationale sur une infrastructure sociale polyvalente, mais sûre.
- Soit conforté le rôle du Parlement comme principal forum de discussion et d'harmonisation des intérêts nationaux et régionaux.

PARTIE II

LES POSSIBILITÉS DU CANADA DANS UN MONDE OUVERT

PARTIE II

Table des matières

Chapitre 3 Rétrospective *235*
Chapitre 4 Le Canada dans l'économie mondiale *257*
Chapitre 5 Le Canada et le GATT *303*
Chapitre 6 Libéralisation du commerce avec les États-Unis *325*
Conclusions et recommandations 416

CHAPITRE 3

Rétrospective

Introduction *237*
Note *240*
Les années de formation : de l'époque coloniale à 1945 *241*
Notes *248*
Les années d'après-guerre : prédominance du système international *249*
Développement des organismes internationaux *250*
Relations bilatérales *251*
Politiques commerciales du Canada, 1945–1980 *252*
Le passé et l'avenir *253*
Note *254*

CHAPITRE 3

Rétrospective

Introduction

Le contexte mondial offre à présent au Canada un défi de taille à relever, et ce dernier augmentera au cours des deux prochaines décennies. Politiquement parlant, il s'agira de gérer l'interdépendance internationale et de créer de nouvelles relations qui conviendront à l'importance croissante que les pays auront l'un pour l'autre. Juridiquement parlant, il s'agira d'ajuster les structures existantes à des réalités nouvelles. En termes économiques, il faudra intégrer et maîtriser de nouvelles technologies et s'ajuster à une économie mondiale plus concurrentielle qu'elle ne l'a jamais été. Autrement dit, il s'agit d'un défi de changement, d'adaptation et de rajustement. Cela représente l'un des problèmes les plus difficiles auxquels auront à faire face les pays modernes et leurs gouvernements.

Les défis du contexte mondial n'épargnent aucun pays, et le Canada ne sera donc pas seul à y faire face. Parallèlement, les problèmes ne seront pas plus graves pour le Canada que pour les autres pays. À l'heure qu'il est, de nombreux pays traversent une période d'introspection en vue de comprendre comment les relations globales modernes influenceront leur devenir. Cette tâche suppose l'examen de la nature du défi global, puis une exploration destinée à révéler comment des institutions et des processus nationaux particuliers pourront répondre à ce défi. Cette entreprise est avant tout un effort d'analyse qui tient compte du développement historique d'un pays et de ses habitants, et des institutions et processus particuliers dont ils se sont dotés pour se gouverner. Deuxièmement, il s'agit d'une tâche de décision et d'action qui adapte les moyens d'action nationaux aux réalités du contexte mondial.

Toute analyse du Canada et du contexte mondial doit tenir compte des thèmes de l'expérience historique canadienne. Ces thèmes distinguent notre expérience de celle d'autres pays. Ils figurent dans l'histoire de notre pays depuis ses origines, et nul programme d'avenir ne devra les ignorer. Un de ces

thèmes est que l'économie interne du Canada est essentiellement définie par sa place dans le système économique mondial. La plupart des Canadiens sont d'origine européenne, et leurs ancêtres ont apporté avec eux des coutumes et une culture spécifiques des « vieux pays ». Une fois arrivés en Amérique du Nord, ces immigrants et leur culture ont été profondément influencés par la géographie économique de leur nouveau pays. Le commerce avec leurs pays d'origine et avec les centres industriels d'Europe et des États-Unis a alimenté l'activité économique au Canada et, du même coup, a donné forme aux institutions du nouveau pays. Comme l'a fait remarquer l'éminent économiste politique canadien Harold Innis, le Canada a surgi comme entité politique avec des frontières essentiellement déterminées par le commerce de la fourrure. Pour reprendre ses propres mots : « Les maîtres des lacs et de la forêt – les castors – ont disparu, mais leur travail se perpétuera à l'intérieur des frontières du dominion du Canada et dans la vie institutionnelle canadienne. » À présent, le Canada offre une image moins romantique, mais l'économie de notre pays est toujours profondément influencée par les relations économiques externes, comme l'indique le fait que le commerce extérieur compte pour plus de 30 pour cent de notre produit national brut. À cet égard, le Canada est parmi les pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), celui qui dépend le plus du commerce.

Un deuxième thème est celui du Canada comme arrière-pays et d'une économie basée sur les ressources naturelles. Durant la période coloniale, le Canada se situait à la périphérie de la civilisation européenne, et le moteur de ses relations économiques avec l'Europe était alimenté par ses exportations de denrées telles que le poisson, la fourrure et, par la suite, le bois et le blé. Avec la croissance du pays, et à mesure que la nouvelle technologie exigeait l'utilisation accrue des métaux, les vastes richesses minérales, et en minerais, du Canada furent exploitées pour l'exportation vers des pays plus fortement industrialisés. Aujourd'hui, le Canada est un pays complètement industrialisé qui offre une vaste gamme de produits finis. Toutefois, les exportations sur lesquelles repose principalement le bien-être de notre pays sont toujours à plus de 60 pour cent basées sur les ressources naturelles. Bien que la fonction de ces ressources dans notre économie soit en train de changer, elle représente encore un potentiel majeur de développement économique pour l'avenir. Afin de réaliser ce potentiel, le Canada poursuivra sa politique bien établie d'essayer d'aller plus loin dans la transformation de ses matières premières.

Un troisième thème est celui du développement industriel. Depuis les débuts du Canada comme pays, nos gouvernements ont cherché à promouvoir la croissance de l'industrie manufacturière de façon à ce que les Canadiens aient la possibilité de gagner leur vie autrement que comme « porteurs d'eau et scieurs de bois ». La pierre angulaire de ces efforts fut la Politique nationale annoncée par Sir John A. Macdonald en 1878 et mise en application par son gouvernement en 1879. Cette politique a permis d'instituer des barrières tarifaires pour protéger les fabricants canadiens et de créer des voies de transport est-ouest destinées à bâtir une solide économie nationale. Les buts et, dans une certaine mesure, les moyens de la politique nationale ont été maintenus jusqu'à ce jour; ils se reflètent dans le fait que les

barrières tarifaires du Canada sont parmi les plus élevées des pays de l'OCDE. À présent que les divers pays se posent des questions sur le type de politique industrielle qui sera adéquate pour les années 1980 et au-delà, il convient de rappeler que la politique industrielle du Canada a connu d'importants changements depuis l'introduction de la Politique nationale en 1879. Il importe également de se souvenir que la politique industrielle du Canada a toujours eu pour base sa politique commerciale.

Un quatrième thème est celui du rôle de l'État dans l'économie. Le Canada ayant historiquement exporté des matières premières, le gouvernement canadien a toujours été étroitement associé à l'activité économique en assurant le transport, le financement et d'autres services de soutien. Il a considérablement investi dans les chemins de fer et le creusement des canaux, et il offre des subventions et subsides importants pour appuyer d'autres développements d'infrastructure. L'intervention du gouvernement dans l'économie remonte au tout début de la période coloniale avec le commerce de la fourrure et du poisson, et le modèle s'est renforcé avec chaque nouvelle denrée ou marchandise produite par les Canadiens. De nos jours, les gouvernements fédéral et provinciaux sont des participants majeurs dans notre économie nationale, et toute tentative d'analyser et de faire des recommandations pour améliorer la performance économique du Canada doit nécessairement tenir compte de ce fait.

Un cinquième thème porte sur les relations du Canada avec les États-Unis. En termes historiques, les États-Unis ont toujours été le problème central du Canada, car ils constituent le moteur de la croissance de nos exportations, et pourtant, du fait même de leur puissance, ils peuvent constituer une menace à notre identité canadienne[1]. L'influence de la relation Canada-États-Unis a été déterminante pour une importante partie de la politique canadienne, interne et externe. Ainsi, la Politique nationale fut en même temps une politique interne de développement économique et une politique extérieure destinée à ralentir les vagues d'émigration du Canada vers les États-Unis. En outre, elle fut partiellement popularisée en vertu de son anti-américanisme. Durant la période moderne, les événements ont resserré les liens économiques du Canada avec les États-Unis, et ces développements, à leur tour, ont amplifié les préoccupations des Canadiens à l'égard du problème du renouvellement et du renforcement de leur identité nationale. À présent, les relations Canada-États-Unis font inévitablement partie de l'ordre du jour de la politique économique de notre pays, et il est certain que toute décision à ce sujet sera aussi politisée à l'avenir qu'elle l'a été dans le passé.

Ce sont donc ces cinq thèmes qui ont influencé le développement économique du Canada. Durant les années 1980 et au-delà, le Canada affrontera de nouveaux problèmes, mais leur solution comportera toujours un mélange des anciennes institutions et méthodes avec un ajustement aux nouvelles réalités. Ces thèmes nous aideront à définir les nouveaux problèmes qui confrontent le Canada, et ils permettront d'établir les paramètres des mesures que notre pays prendra à l'avenir. La tâche du Canada sera de préserver sa personnalité et son identité tout en relevant les défis qu'un environnement économique en pleine évolution nous offrira.

Note

1. Voir J. L. Granatstein, « L'éternelle question du libre-échange entre le Canada et les États-Unis » dans *La dimension politique des rapports économiques entre le Canada et les États-Unis*, vol. 29 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.

Les années de formation : de l'époque coloniale à 1945

Dès l'arrivée des Européens, l'activité économique au Canada a reposé principalement sur le commerce. Alors que la France d'abord, ensuite l'Angleterre, fondaient des colonies dans la partie septentrionale de l'Amérique du Nord, les économies des diverses entités politiques qui furent créées suivirent les modèles de développement colonial habituels. Les colonies approvisionnaient la métropole en ressources naturelles parmi les plus précieuses et les plus accessibles et, celle-ci en retour installait des manufactures. Cet échange, que certains Canadiens ont eu tendance à percevoir comme un rapport d'exploitation, était à l'origine une relation commode et même nécessaire. Les investisseurs qui apportaient leur appui à l'installation des colonies comptaient sur les bénéfices des ressources naturelles pour que leur entreprise soit rentable. Les colons européens de leur côté attendaient les produits manufacturés de la métropole qui leur permettraient de vivre plus aisément dans le Nouveau Monde.

L'origine du développement du Canada, et d'autres colonies, est due à l'exportation d'un petit nombre de denrées : d'abord la fourrure et le poisson, puis le bois et le blé. Plus tard, les relations économiques internationales du Canada se sont appuyées sur un important commerce de matières premières et sur le désir de développer le secteur manufacturier; l'industrialisation semblait nécessaire pour assurer à long terme la stabilité et la prospérité du pays. Historiquement, c'est la première de ces deux tendances qui a été la force dominante derrière la politique canadienne de libéralisation du commerce, la seconde explique pour sa part le motif pour l'adoption de mesures protectionnistes.

Vers la fin des années 1840, l'économie canadienne amorça sa mutation du vieux système colonial vers un régime dans lequel le commerce avec les États-Unis prit une place importante. L'abrogation, en 1846, des *Corn laws* en Grande-Bretagne ralluma l'intérêt canadien pour une réciprocité commerciale. La transition de la politique britannique du mercantilisme au libre-échange, obligea les colonies à opérer un changement dans leurs propres politiques commerciales. À cette pression s'ajouta la détérioration due à la crise économique du début des années 1850 et à ses répercussions sur l'Amérique du Nord britannique : les commerces faisaient faillite; la dette publique et le chômage augmentaient. C'est dans ces circonstances que les colonies britanniques d'Amérique du Nord, à la recherche d'une prospérité économique renouvelée, se tournèrent vers des échanges commerciaux avec les États-Unis.

Bien que les Américains aient rejeté les offres précédentes de libre-échange, les États-Unis signèrent quand même en 1854 un Traité de réciprocité avec ces cinq colonies. Selon les termes de ce Traité, tous les signataires obtenaient des droits de libre-échange pour les matières premières, la navigation libre sur les voies d'eau du Saint-Laurent et des Grands Lacs ainsi que des droits de pêche au large des côtes de l'Atlantique. Évidemment, le *Traité de réciprocité de 1854* augmenta les échanges commerciaux entre les colonies et les États-Unis. De 1854 à 1855, la multiplicité des échanges commerciaux entre les nouveaux partenaires augmenta de plus du double.

En 1866 toutefois, les Américains se rendirent compte que les importations venant de ces colonies commençaient à dépasser les exportations correspondantes américaines et mettaient ainsi les États-Unis dans une position commerciale défavorable. De plus, au sud de la frontière, une certaine amertume se manifesta à cause d'augmentations des tarifs douaniers sur certains produits fabriqués dans les colonies et qui échappaient au Traité. Finalement, et c'est peut-être l'élément le plus important, une certaine hostilité se développa contre les colonies au cours de la guerre de Sécession, en partie à cause du soutien accordé par les Britanniques aux Sudistes, et en partie à cause de la complicité de certains coloniaux dans le mouvement du « Chemin de fer clandestin », et du droit d'asile qu'offraient les colonies aux esclaves fuyards. C'est pour ces raisons, entre autres, que le 17 mars 1866, conformément au Traité, les États-Unis usèrent de leur droit pour rompre leur accord.

La même année, Sir Alexander Galt, alors ministre des Finances, présenta la *Loi concernant les droits de douane de 1866*, ce qui représentait un renversement total de la politique des hauts tarifs qu'il avait proposée en 1858. Pour la première fois, la loi de 1858 préconisait des principes protectionnistes au Canada; la loi de 1866 réduisait la moyenne des droits de douane sur les produits importés. Le but de ces réductions était de favoriser l'union des provinces dans la Confédération. Cependant, il y eut peu de partisans pour appuyer l'idée de créer une unité économique, dans la Confédération proposée, par un tarif douanier commun. Dans les Maritimes, de tradition libre-échangiste, un des arguments fort avancés contre la participation à la Confédération fut les droits élevés imposés par le Haut-Canada. Beaucoup de citoyens des Maritimes craignaient que leur prospérité ne soit sérieusement menacée si leur commerce était effectivement restreint aux « deux ou trois millions d'habitants de l'arrière-pays[1] ». En outre, ils croyaient que l'expansion rapide vers l'Ouest, souhaitée par les défenseurs de la Confédération des Haut et Bas-Canada, imposerait des fardeaux financiers nouveaux et plus onéreux.

Un des premiers objectifs des Pères de la Confédération fut la création d'une économie nationale viable et intégrée. Ils étaient persuadés que l'objectif d'une union économique réelle ne pouvait être atteint que par l'intégration des diverses ressources et industries des différentes provinces. Les colonies ne devraient plus compter sur une seule ressource ou sur une industrie unique : ainsi, si les pêcheries des Maritimes étaient en difficulté, l'agriculture du Haut-Canada rétablirait l'équilibre économique.

L'objectif était également d'accroître le commerce à l'intérieur et à l'extérieur de l'union envisagée. On espérait que l'annulation des tarifs douaniers entre les futures provinces et l'amélioration des communications entre elles auraient éventuellement pour effet d'augmenter les échanges commerciaux quand elles entreraient dans la Confédération. On s'attendait aussi à ce que, de cette union, résulte un commerce d'exportation international et que le nouveau peuple du Canada pourrait atteindre une place prépondérante sur les marchés internationaux. Les manufacturiers et les politiciens s'attendaient à ce que la Confédération stimule la croissance du développement commercial et économique, néanmoins :

On ne comptait pas vraiment sur une politique nationale de protection pour affermir la Confédération [...]. Les intérêts industriels des différentes provinces comptaient davantage sur la géographie, les ressources naturelles et de plus grands marchés, plutôt que sur le protectionnisme[2].

Peu de temps après la Confédération, au début des années 1870, le Canada tenta de négocier un nouveau traité de réciprocité avec les États-Unis. Cette tentative échoua. En 1878, Sir John A. Macdonald décida d'adopter, dans la même veine, une politique protectionniste. Le 7 mars 1878, Macdonald fit connaître ses intentions à la Chambre des communes. Il annonça que :

[...] dans l'intérêt du Canada, nous devons adopter une politique nationale qui, par un remaniement judicieux du tarif, favorisera et encouragera les intérêts agricoles, miniers, manufacturiers et autres du Canada; [...] qui empêchera le Canada d'être un marché à sacrifice, [...] et qui nous rapprochera de la réciprocité des tarifs avec nos voisins dans la mesure requise par les divers intérêts du Canada, pour en arriver enfin à la réciprocité commerciale[3].

Le désir persistant du Canada de maintenir la réciprocité fut donc une force effective soutenant la proposition de Macdonald. À cette époque, Sir John croyait que le tarif douanier peu élevé que le Canada avait imposé favorisait les États-Unis au détriment des intérêts économiques canadiens, particulièrement dans l'industrie. Il soutint que puisque les marchés canadiens étaient déjà ouverts aux Américains, les États-Unis n'avaient aucun intérêt à négocier un nouveau traité de réciprocité. « Ce n'est qu'en fermant nos portes, affirma-t-il, et en les excluant de nos marchés qu'ils nous ouvriront les leurs[4]. » Cette politique était à bien des égards une deuxième tentative pour atteindre les objectifs économiques des Pères de la Confédération. But qui, jusque-là, n'avait pas encore été atteint.

Macdonald avait d'autres raisons, axées sur le même but, pour l'introduction d'un tarif douanier protectionniste. En premier lieu, il considérait le tarif douanier comme étant un moyen d'exercer un contrôle sur l'émigration, croyant que cela diminuerait le nombre de Canadiens émigrant aux États-Unis. Avec le nouveau tarif douanier, il en était sûr, les industries du Canada seraient florissantes et les emplois augmenteraient; ainsi les Canadiens n'auraient plus à s'expatrier pour trouver du travail. En second lieu, des tarifs douaniers élevés lui semblaient le moyen d'encourager le développement industriel au Canada. Si les manufacturiers canadiens jouissaient d'une protection raisonnable, comme leurs homologues américains, ils pourraient développer leurs propres ressources et obtenir le contrôle de plusieurs industries-clés, au sein de secteurs particuliers. Ce développement stimulerait l'investissement qui, à son tour, fournirait des revenus pour le financement de nouveaux équipements de transport ce qui, de manière générale, favoriserait l'expansion de l'économie canadienne.

Macdonald et d'autres envisageaient le protectionnisme comme une voie politique pour « édifier le pays » par la substitution des importations. Un ajustement douanier, soutenaient-ils, stimulerait le commerce entre les provinces et les produits seraient expédiés dans les régions de l'est et de l'ouest du Canada, plutôt qu'aux États-Unis et en Angleterre. Cela encouragerait

aussi les manufacturiers et les consommateurs à « acheter canadien ». L'augmentation des droits sur certains articles serait particulièrement importante sur les produits que les Canadiens pouvaient produire et fabriquer eux-mêmes. Le stratagème réussit : les nouveaux tarifs douaniers développèrent et encouragèrent le commerce interprovincial. Ce résultat était très souhaitable car, même après la Confédération, les provinces avaient eu peu de liens entre elles, excepté leur fidélité commune à la Grande-Bretagne.

Le tarif douanier subit sa première épreuve populaire à l'élection de 1891. Le commerce d'exportation avait été traditionnellement important pour le Canada et il avait toujours été difficile de maintenir l'équilibre entre les mesures visant l'expansion du commerce et celles qui protégeaient les industries intérieures. De plus, les années 1880 avaient été des années difficiles pour le pays. Le résultat fut que beaucoup de Canadiens commençaient à douter du protectionnisme et même de la réciprocité entre le Canada et les États-Unis comme clés d'une prospérité renouvelée.

Le Parti libéral, maintenant sous la direction de Wilfrid Laurier, adopta comme cheval de bataille électoral « la réciprocité sans restrictions », à savoir un arrangement de libre-échange entre le Canada et les États-Unis qui permettrait aux deux pays de fixer leurs propres tarifs douaniers. Les Conservateurs de Sir John avaient en fait brièvement exploré la possibilité d'une réciprocité avec les États-Unis, mais quand leur offre fut repoussée, ils qualifièrent rapidement la position libérale de « véritable trahison ». Lors du discours inaugural de la campagne électorale de 1891, Macdonald fit cette déclaration maintenant célèbre : « Sujet britannique je suis né, sujet britannique je mourrai. » Son but était de soulever les sentiments patriotiques envers la Reine et l'Empire afin de vaincre le Parti libéral dominé par les catholiques-romains français. Les Libéraux abandonnèrent la question de la réciprocité, du moins publiquement, et ils devaient remporter les élections de 1896.

En 1904, le ministre des Finances, W. S. Fielding, défendant les niveaux tarifaires du Canada, clarifia les objectifs de développement industriel visés par le tarif :

> *Que cette protection soit suffisante ou non, nous avons toujours la satisfaction de constater que notre tarif, sans être excessif, est suffisamment élevé pour obliger certaines industries américaines à venir s'établir de ce côté-ci de la frontière, et il me semble qu'un tarif qui amène ce résultat, offre une protection suffisante.*
>
> *Si les membres de l'opposition désirent observer quelques-uns des excellents résultats du tarif, qu'ils aillent à Hamilton visiter les grands établissements industriels établis à cet endroit par des capitalistes américains qui ont décidé d'échapper au tarif et qui font des affaires considérables. Qu'ils aillent à Toronto et ils y verront aussi d'immenses fabriques installées par le capital américain. Nous pouvons donc dire que non seulement le tarif nous a apporté du revenu considérable, mais qu'il a aussi donné à nos industriels une protection suffisante et qu'au point de vue de ces industries les résultats sont satisfaisants*[5].

Entre 1900 et 1910, la moyenne de croissance des industries au Canada fut de cinq pour cent. Un tel rythme était sans précédent dans l'Amérique du Nord

britannique. Bien que le tarif douanier ait permis une réussite apparente dans la promotion des usines canadiennes et du commerce interprovincial, la question de la réciprocité entre le Canada et les États-Unis se posait toujours. Le gouvernement libéral continua à tâter le pouls de Washington. Il y était plus ou moins obligé par les agriculteurs de l'Ouest qui favorisaient le libre-échange et qui étaient irrités de devoir payer des prix artificiellement élevés pour les outils agricoles et les produits fabriqués dans le Canada central.

En décembre 1910, les agriculteurs firent le siège du Parlement pour défendre leur cause. Le gouvernement fut impressionné par ces manifestations, non seulement à cause de leur ampleur, mais aussi à cause de l'importance toujours réelle des denrées alimentaires et de leurs producteurs dans l'économie canadienne. Aussi vital que le secteur manufacturier soit devenu, les produits de base tels le blé, le poisson, le bois et les minéraux, demeuraient l'épine dorsale de l'économie, spécialement dans les provinces de l'Est et de l'Ouest. Ainsi, la croissance des industries dans le Canada central, jointe à l'importance toujours aussi grande de la production des produits de base dans les provinces de l'Atlantique et de l'Ouest, faisaient du débat sur la réciprocité un conflit régional. Cette dimension géographique de la question du libre-échange contribua par la suite à intensifier les conflits régionaux au Canada ainsi que le sentiment d'aliénation dans les régions moins peuplées de l'Ouest ou des Maritimes.

En janvier 1911, année d'élection, le ministre des Finances, W. S. Fielding, annonça au Parlement qu'un accord de réciprocité avait été conclu avec les États-Unis. Cet accord assurait le libre-échange pour une grande variété de produits de base et assurait aussi des réductions de tarifs douaniers pour beaucoup d'autres produits, notamment les machines et les outils agricoles. Cet accord visait clairement à courtiser les agriculteurs, mais il maintenait aussi une protection considérable pour les produits manufacturés. Néanmoins, alors que le chef des Conservateurs, Robert Borden, songeait à la manière de s'opposer à cet accord, il trouva un appui spontané et actif dans les milieux des affaires et des finances du Canada central. Les hommes d'affaires, parmi lesquels se trouvaient plusieurs ex-Libéraux, craignaient que le libre échange des produits de base ne soit que le commencement d'un processus qui, bientôt, engloutirait leurs commerces et ferait disparaître la protection dont ils avaient joui. Ils prirent la décision d'appuyer les Conservateurs dans leur lutte contre la réciprocité et de leur donner un appui électoral contre les Libéraux. Toutefois, leur appui était conditionnel : Borden accepta secrètement de nommer, s'il était élu, des ministres venant de l'extérieur du Parlement et de consulter un groupe d'ex-Libéraux, personnalités importantes du milieu des affaires, pour la composition de son Cabinet. Ces conditions acceptées, le monde des affaires lança d'importantes ressources dans la lutte contre la réciprocité, par le truchement du *Canadian National Association* et du *Canadian Home Market Association*, cautionnés par l'Association des manufacturiers canadiens.

La défaite retentissante des Libéraux de Laurier, en 1911, se produisit, en partie, à cause de la force des Nationalistes d'Henri Bourassa au Québec mais, en plus grande partie encore, à cause de la question de la réciprocité. Cette dernière raison rendit la défaite significative à deux points de vue.

Premièrement, la défaite des Libéraux démontrait le pouvoir et la détermination des intérêts manufacturiers du Canada central, qui s'étaient développés et avaient été florissants derrière le mur de la politique nationale protectionniste. Deuxièmement, les Conservateurs gagnèrent l'élection à cause de l'attrait populaire de l'argument de l'anti-réciprocité, basé sur une campagne anti-américaine soigneusement orchestrée et, implicitement, pour un nationalisme britannique et canadien. La campagne électorale de 1911 démontra la force du nouveau nationalisme canadien, surtout dans le contexte de la souveraineté canadienne que l'on présumait menacée par la possibilité du libre-échange avec les États-Unis. Cette perception d'une domination économique américaine imminente a, depuis, provoqué un appel au nationalisme canadien à chaque fois que la question du commerce entre le Canada et les États-Unis a fait surface dans les débats sur ces sujets.

Malgré le rejet du Canada concernant la réciprocité en 1911, son commerce avec les États-Unis continua de s'accroître. La Première Guerre mondiale hâta ce développement en provoquant une plus grande intégration économique et une coopération plus intense entre les deux alliés nord-américains. Les États-Unis émergèrent de cette guerre avec l'économie la plus forte au monde. À l'inverse, la Grande-Bretagne avait perdu de sa force économique. Pour le Canada, ceci eut pour résultat un changement inévitable dans les modèles d'investissements étrangers. Les investissements américains égalèrent rapidement, et bientôt dépassèrent, les investissements traditionnels britanniques. Dans un pays qui s'était toujours appuyé sur des capitaux étrangers pour le financement de son développement économique, ce changement devait avoir un profond impact économique et politique.

En 1921, l'adoption par les États-Unis du *Emergency Tariff Act* provoqua une halte dans la tendance vers l'intégration économique du Canada et des États-Unis. Cette loi inaugura une décennie de tarifs douaniers américains qui augmentaient régulièrement, égalés à chaque fois par le Canada, et qui connut son point culminant avec le tarif douanier Smoot-Hawley en 1930, lequel établit le record de la protection commerciale américaine. Avec l'écroulement du marché durant la Grande Crise, cette escalade protectionniste handicapa le commerce entre le Canada et les États-Unis. En réaction contre le Smoot-Hawley de 1930, le Premier ministre Bennett tenta d'étendre les tarifs préférentiels avec l'Empire britannique pour compenser les pertes du commerce avec les États-Unis. Toutefois, ces mesures, étaient totalement inadéquates et la protection sans précédent imposée par les États-Unis était clairement nuisible. En 1933, Franklin D. Roosevelt devint président. Vu sa prédisposition à des tarifs douaniers moins élevés, Roosevelt et Bennett, Premier ministre canadien de l'époque, se mirent bientôt d'accord, avec le *U. S. Reciprocal Trade Agreement Act* de 1934, pour commencer à chercher des moyens d'augmenter l'échange de produits entre les deux pays.

Au début des années 1930, le Canada se servit pour la première fois d'une petite équipe de spécialistes en commerce au sein de la Fonction publique. Néanmoins, le progrès vers la libéralisation commerciale était lent et les discussions avec les États-Unis cessèrent en août 1935. Cependant, elles reprirent dans l'enthousiasme après la défaite de R. B. Bennett par Mackenzie King lors de l'élection fédérale de la même année et, le 15

novembre 1935, le premier pacte commercial entre le Canada et les États-Unis depuis le *Traité de réciprocité de 1854*, fut signé. Selon les termes du nouveau Traité, chaque pays accordait un statut préférentiel à l'autre et les deux pays se mettaient d'accord sur un certain nombre d'autres dispositions. Ceci eut pour résultat la réduction du tarif au niveau des années 1920.

Cependant, le Canada et les États-Unis considéraient cet accord comme n'étant qu'une première étape, particulièrement à la lumière de leurs amères expériences durant la Grande Crise. « Notre enjeu dans le commerce mondial, écrivait le conseiller des Affaires extérieures, Norman Robertson, en 1937, et la dépendance aiguë de nos industries sur les marchés d'exportation ont identifié l'intérêt national véritable à la reprise et à la libéralisation du commerce international[6]. » Cependant, les Américains à cette époque ne pouvaient réduire davantage leurs tarifs puisque des contraintes politiques et le *U. S. Reciprocal Trade Agreement Act* de 1934 leur interdisaient de les réduire de plus de 50 pour cent. De notre côté, nous ne pouvions non plus réduire les nôtres unilatéralement car nous nous étions engagés à maintenir une marge de préférence commerciale avec d'autres pays de l'Empire britannique. Ce système de tarifs préférentiels signifiait que les futures négociations commerciales entre le Canada et les États-Unis allaient nécessiter des négociations avec la Grande-Bretagne et d'autres dominions. C'est en fait durant les discussions commerciales entre la Grande-Bretagne et les États-Unis, en 1937, que commença une nouvelle ronde de discussions entre le Canada et les États-Unis. Ces discussions eurent lieu à la demande de la Grande-Bretagne qui souhaitait que le Canada abandonne certains tarifs préférentiels afin de faciliter des coupures de tarifs entre la Grande-Bretagne et les États-Unis.

Les discussions qui suivirent furent importantes. Comme les premières négociations commerciales multilatérales, elle fixèrent le modèle de conduite internationale en matière de politique commerciale pour la période qui suivit la Seconde Guerre mondiale. Pour chacun des produits à considérer, le Canada devait discuter séparément avec les États-Unis et la Grande-Bretagne ainsi que, fréquemment, avec l'Australie, la Nouvelle-Zélande et l'Afrique du Sud. Bien que ces pourparlers aient été d'une lenteur frustrante, ils permirent d'arriver à un accord, signé le 17 novembre 1938, par lequel le Canada obtenait un accès plus facile aux États-Unis pour 129 de ses produits et les États-Unis annulèrent ou réduisirent la plupart des autres contingentements sur les importations. De leur côté, les États-Unis obtenaient un meilleur accès au Canada pour un certain nombre de leurs produits manufacturés. En guise de concession supplémentaire, le Canada dut renoncer aux tarifs préférentiels accordés à la Grande-Bretagne sur certains produits de base.

Ces négociations établirent un précédent pour les discussions multilatérales sur la libéralisation commerciale qui dominèrent le système commercial d'après-guerre. Comme il était à prévoir, la diminution des tarifs douaniers sur les produits manufacturés américains souleva l'opposition de l'Association des manufacturiers canadiens. Ceci dit, ces discussions ne débouchèrent que sur des réductions de tarifs douaniers : le libre-échange ne fut étendu à aucun nouveau produit. Le fait d'avoir évité toute terminologie libre-échangiste fut probablement un élément important qui permit d'empêcher une vaste

opposition émotionnelle et nationaliste à ces accords. Présentés comme une simple tentative pour relancer le commerce et créer des emplois, les accords désarmèrent les critiques : toute doléance avait une résonnance d'imploration.

Notes

1. Cité dans D. G. Creighton, « L'Amérique Britannique du nord à l'époque de la Confédération », étude préparée pour la Commission royale sur les relations du Dominion avec les provinces, Ottawa, J.O. Patenaude, 1939, p. 44.
2. *Ibid.*, p. 47.
3. Canada, *Débats* de la Chambre des communes, vol. 1, le 7 mars 1878, p. 854.
4. *Ibid.*, vol. 1, le 7 mars 1878, p. 862.
5. Canada, *Débats* de la Chambre des communes, vol. 3, le 7 juin 1904, p. 4351.
6. Cité dans J. L. Granatstein, *A Man of Influence: Norman A. Robertson and Canadian Statecraft, 1929–1968*, Ottawa, Deneau, 1981, p. 66.

Les années d'après-guerre : prédominance du système international

La Seconde Guerre mondiale a promu le Canada au rang des nations souveraines. Le Canada a en effet contribué largement à l'effort de guerre, il a dû créer une industrie manufacturière pour produire des armes et il a établi des relations durables avec un nombre toujours croissant de pays. À la fin de la guerre, le pays était prêt à assumer un rôle important et influent sur le plan mondial, et plus particulièrement dans le commerce et les finances. Mais malgré ses ambitions, l'immédiate après-guerre a correspondu à une période de stagnation du commerce extérieur canadien car ses clients d'outre-mer tentaient de se relever de plusieurs années de destruction et de rééquilibrer leur balance de paiements. La Grande-Bretagne en particulier traversait une période particulièrement difficile qui est à l'origine de la détérioration de sa position relative parmi les partenaires commerciaux du Canada.

Les effets économiques de la guerre n'ont cependant pas duré longtemps et vers 1950, la production et le commerce avaient repris dans les pays de l'Atlantique Nord. Les échanges internationaux se sont accrus régulièrement après 1950 à une moyenne de 6 pour cent par an, dépassant la croissance de la production. La proportion des biens et des services passant d'un pays à l'autre a presque doublé pendant cette période, passant de 11 pour cent en 1950 à 21 pour cent en 1980. La composition des échanges s'est modifiée tout aussi fortement que leur croissance absolue. Le commerce des produits industriels et des services a augmenté de façon régulière par rapport à celui des produits agricoles et des matières premières. Les biens manufacturés représentent actuellement une part beaucoup plus importante des échanges qu'à l'époque de l'immédiate après-guerre.

Entre 1950 et 1970, c'est entre les pays industrialisés de l'Occident et le Japon que les échanges se sont développés le plus rapidement, grâce surtout à la reconstruction d'après-guerre et à la création de la Communauté économique européenne (CEE). Alors que la part relative de l'ensemble des échanges se modifiait, tous les grands partenaires commerciaux du Canada connaissaient une croissance substantielle du volume de leur commerce extérieur par rapport à la production intérieure. L'Allemagne, le Japon et quelques autres pays en particulier ont fait des progrès remarquables alors que d'autres comme les États-Unis et la Grande-Bretagne ont vu leur part du commerce international décliner considérablement. La part des États-Unis dans les exportations mondiales est ainsi tombée de 22 pour cent en 1950 à 10 pour cent en 1980, alors que leurs exportations en fonction du produit national brut (PNB) ont grimpé de 5 à 10 pour cent.

Pendant cette période, la Communauté économique européenne est devenue le plus grand bloc commercial international; son commerce extérieur équivaut actuellement à celui des États-Unis et du Japon réunis. Les pays en voie de développement ont aussi progressé : en 1983, leur part des échanges mondiaux avait atteint presque 30 pour cent. Quant au Canada, entre 1951 et 1960, ses exportations se sont accrues en termes réels à un taux annuel moyen d'environ 4 pour cent pendant les années 1950, ce qui est un taux faible comparé à celui des années 1960, où les exportations ont atteint une croissance annuelle moyenne de plus de 9 pour cent.

Pendant les années 1950, l'infrastructure économique canadienne s'est également considérablement développée : la construction de pipelines, celle de la voie maritime du Saint-Laurent et l'expansion remarquable de l'exploitation du pétrole, des métaux et des minéraux ont favorisé l'augmentation des exportations dans les années 1960. Une grande partie de cet essor a été d'ailleurs assurée par l'investissement étranger.

Pour les années 1970, c'est l'accroissement des exportations de produits finis qui explique l'expansion du commerce canadien. Leur volume a pratiquement doublé entre 1971 et 1981. La quantité des produits de base manufacturés, surtout des matières usinées, vendus sur les marchés étrangers a été d'un peu plus de 40 pour cent supérieure à la totalité des expéditions de 1971. En outre, le Canada a exporté presque 40 pour cent de plus de produits alimentaires. Entre le début et la fin des années 1960, les exportations canadiennes de matériaux manufacturés et de produits finis sont passées d'environ 60 pour cent à près de 70 pour cent de notre commerce extérieur et sont restées à ce niveau. À cet égard ce sont nos exportations de produits finis, et plus particulièrement, en vertu du Pacte canado-américain de l'automobile, nos ventes d'automobiles et de pièces détachées qui ont connu l'augmentation relative la plus forte.

Développement des organismes internationaux

Une des caractéristiques importantes de la période 1945–1980 a été la création des organismes internationaux qui influencent les échanges au niveau mondial. La détérioration des systèmes financiers et commerciaux pendant les années 1930 et 1940 due à la Crise d'abord, à la guerre ensuite, a convaincu les leaders politiques canadiens de l'après-guerre des bienfaits du multilatéralisme. Ils étaient persuadés que des organismes multilatéraux forts réduiraient les risques de protectionnisme et d'isolationnisme; qu'ils encourageraient l'évolution d'un système ouvert d'échanges et de paiements, dans lequel l'économie canadienne prospérerait et qu'enfin ils permettraient au Canada d'influencer directement les politiques des principales puissances de façon à favoriser son développement en tant que pays. On estimait également que les systèmes multilatéraux, grâce à leurs organismes et à leurs règlements, devaient influencer profondément les relations que le Canada établirait avec un nombre croissant de partenaires commerciaux bilatéraux[1].

Les organismes économiques et commerciaux fondés dans les années 1940, surtout dans le cadre des Nations Unies, devaient établir un ordre libéral multilatéral fondé sur un libre-échange de biens et de services et sur la convertibilité des devises pour permettre le règlement multilatéral des comptes nationaux. Les deux piliers de ce système étaient l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce* connu sous le nom de GATT et le Fonds monétaire international, ou FMI. La création de ces deux organismes s'appuyait sur l'hypothèse qu'un système libéral d'échanges basé sur des règlements communs apporterait prospérité et croissance à ses membres et contribuerait aussi à la paix et à la stabilité. On adhérait alors à la théorie économique des avantages comparatifs et on pensait que les forces concurren-

tes en jeu dans le commerce international ainsi que la gestion efficace du système des prix profiteraient à l'économie mondiale et aux économies de chaque pays. Les planificateurs de l'après-guerre se sont bien rendus compte que la création d'organismes multilatéraux forts supposait certains sacrifices en matière de souveraineté nationale, mais ils estimaient qu'il s'agissait d'un moindre mal pour éviter le retour au chaos et au désordre des vingt années précédentes. En général, ce système a bien fonctionné et a contribué à l'augmentation de la division internationale du travail, à une croissance rapide de la production mondiale et des échanges internationaux ainsi qu'à l'interdépendance entre nations.

Après la guerre, le Canada s'est donc efforcé de définir, de raffiner et de poursuivre ses intérêts en utilisant ces organismes internationaux, montrant ainsi son intérêt pour le développement d'un cadre international solide pour ses échanges et ses paiements internationaux et son engagement à cet égard. Le Canada s'est servi de sa participation à la création des organismes multilatéraux pour éviter de dépendre exagérément des relations exclusives bilatérales avec de grandes puissances. Il a d'ailleurs maintenu sa politique multilatérale pendant toute la période d'après-guerre dans l'espoir, premièrement d'encourager les États-Unis à adhérer aux cadres multilatéraux et ensuite, de se joindre lui-même aux autres pays pour essayer de créer des contrepoids à la puissance américaine. Cette approche semblait alors le meilleur moyen de se protéger et de faire progresser les intérêts internationaux du Canada.

Relations bilatérales

Même si pendant près de quarante ans, le Canada et ses principaux partenaires commerciaux ont généralement poursuivi des relations économiques multilatérales, la nature même des opérations internationales exige malgré tout que le Canada ait recours également au bilatéralisme. La prépondérance des accords bilatéraux, fondés sur des intérêts économiques mutuels et des liens politiques, prouve qu'un nombre croissant de pays insistent pour traiter dans un cadre bilatéral, de gouvernement à gouvernement. C'est le cas en particulier des pays nouvellement industrialisés (PNI) qui prennent de plus en plus d'importance pour le Canada.

L'accord bilatéral le plus connu du Canada est celui du Pacte canado-américain de l'automobile. Signé en 1965, il a abouti à l'intégration en un seul marché de vente et de production d'automobiles en Amérique du Nord. Grâce à une série de garanties et de mesures stimulantes, la valeur de production au Canada est garantie en fonction de la proportion des ventes sur le marché canadien. En fait, le Pacte a permis d'accroître considérablement les exportations canadiennes dans ce secteur. L'augmentation récente de nos exportations de produits finis découle, en grande partie, de la rationalisation, grâce à cet accord, des industries canadiennes et américaines. En 1984, par exemple, l'industrie automobile représentait presque 30 milliards de dollars de nos exportations ou près de 27 pour cent de la totalité de nos ventes de biens à l'étranger alors qu'en 1964, cette part n'était que de 2,3 pour cent. Cette

rationalisation a également eu pour effet d'augmenter les importations canadiennes dans le secteur de l'automobile puisqu'elles atteignaient près de 26 milliards de dollars en 1984.

En plus du *Pacte de l'automobile*, le Canada a négocié à plusieurs reprises différents accords économiques bilatéraux portant sur la fiscalité, le trafic aérien, la coopération économique générale, les échanges scientifiques et technologiques, les crédits d'exportation et les assurances, les mesures anti-trust, les restrictions commerciales (surtout dans les secteurs du textile et du vêtement), l'aide internationale (en établissant des niveaux et des types d'assistance et en conditionnant l'aide à l'achat de biens canadiens), l'énergie nucléaire (notamment l'offre de combustibles et de technologie nucléaires, la vente d'un réacteur CANDU et l'assurance de garanties) et bien d'autres secteurs. Les droits et les obligations que représentent ces accords créent de nouveaux liens entre le Canada et ses divers partenaires commerciaux et définissent plus précisément les contraintes mais aussi les ouvertures qui s'offrent au Canada dans un environnement global. Ils offrent également un cadre supplémentaire de règlement des différends, en plus de celui que représentent les organismes internationaux.

Politiques commerciales du Canada, 1945–1980

Depuis 1945, le Canada a participé activement au développement des organismes économiques multilatéraux. Sa participation correspond à nos traditions et à notre intérêt pour les questions d'économie extérieure. L'économie canadienne a toujours été étroitement liée à celle des pays étrangers et nos politiques en matière d'économie internationale ont toujours encouragé les ententes de coopération internationale. En fait, notre participation aux organismes internationaux nous a aidé à formuler et à influencer nos propres politiques internes. Il n'existe pas de meilleur exemple que notre participation aux négociations multilatérales du GATT.

Les premières négociations du GATT avaient une portée relativement limitée. Les premiers progrès véritables sur la voie de la libéralisation des tarifs dans les échanges multilatéraux ont été accomplis grâce aux négociations du *Kennedy Round* (les sixièmes de la série) qui se sont terminées en 1967. La participation du Canada mettait notre gouvernement devant un choix très clair : le Canada devait-il continuer d'appliquer des tarifs protectionnistes conformément à sa politique nationale ou devait-il collaborer à une tentative multilatérale de libéralisation des échanges, et plus particulièrement des échanges de produits ouvrés? Nous avons résolu ce dilemme en adoptant un moyen terme, c'est-à-dire appuyer les objectifs internationaux des négociations tout en conservant certaines protections nécessaires à nos industries naissantes. Les participants aux négociations présentèrent une formule de réduction générale des tarifs dans le but d'obtenir le maximum de résultats. Le Canada, l'Australie et la Nouvelle-Zélande rejetèrent cette proposition, le Canada soutenant que la plupart de ses exportations étaient des produits bruts pour lesquels les tarifs sont bas alors que ses importations consistent surtout en produits industriels pour lesquels les tarifs sont

beaucoup plus élevés. Si notre gouvernement acceptait une réduction générale de tarifs, il accorderait plus d'avantages qu'il n'en recevrait et c'est pourquoi il a choisi de négocier des réductions ponctuelles avec ses principaux partenaires commerciaux afin d'obtenir un échange équitable de concessions.

Au terme du *Kennedy Round*, le Canada avait un niveau moyen de tarifs plus élevé que celui des États-Unis ou de la Communauté économique européenne (CEE). Naturellement cette situation a amené notre principal partenaire commercial à faire des démarches auprès de nos délégués aux négociations suivantes du GATT, le *Tokyo Round*, qui a duré de 1973 à 1979. Une fois encore, les participants ont adopté une formule de réduction générale en incitant fortement le Canada à en faire autant. Après de longues discussions internes, le gouvernement canadien présentait plusieurs offres correspondant à une réduction générale. Finalement, le Canada est arrivé à une offre généreuse qui amènera notre moyenne pondérée des tarifs sur les importations non affranchies à environ 9 à 10 pour cent en 1987, date à laquelle les réductions décidées au *Tokyo Round* auront été progressivement appliquées. En tenant compte des importations hors-taxe, l'incidence globale sur les tarifs devrait être de 4 pour cent, un niveau de protection tarifaire semblable à celui des États-Unis, de la Communauté économique européenne et du Japon. Les mesures prises par le Canada pendant le *Tokyo Round*, qui répondaient d'abord à un désir d'ouvrir et de libéraliser l'environnement économique mondial, a éloigné un peu plus notre pays du protectionnisme imposé par notre politique nationale. Malgré tout, les négociations commerciales impliquent des concessions mutuelles, et celles de Tokyo nous ont donné des avantages qui s'accordent avec nos intérêts nationaux. Nous avons d'abord reçu une offre tarifaire intéressante des États-Unis, portant en particulier sur l'exportation de nos produits semi-finis. La plupart des questions à l'ordre du jour du *Tokyo Round* portaient sur les barrières non tarifaires (BNT) et là encore le Canada a été nettement avantagé. On a élaboré un code sur les achats gouvernementaux qui augmentera la capacité des entreprises canadiennes de fournir leurs produits aux gouvernements étrangers. On a réduit les problèmes techniques liés, par exemple, aux normes de qualité et aux accords d'octroi de permis d'importation. Au cours de négociations portant sur un code multilatéral régissant les subventions et les droits compensatoires, nous avons atteint notre principal objectif qui était d'encourager les États-Unis à adopter une méthode réaliste d'évaluation du préjudice avant d'imposer des droits compensatoires. Cette méthode a déjà prouvé son importance pour le Canada dans des cas de différends commerciaux aux États-Unis. Il a contribué à réduire les effets préjudiciables d'une forme de protection secondaire américaine qu'un négociateur canadien, Rodney Grey, a qualifié de « protection juridique de circonstance ». Cette protection intermittente continue d'être un des grands sujets de préoccupation du Canada dans ses relations avec les États-Unis.

Le passé et l'avenir

Au cours des cent vingt dernières années, le Canada a gagné de la maturité comme pays et comme entité économique, et son évolution s'est encore

accélérée depuis quarante ans. Tout au cours de notre histoire, les forces extérieures ont exercé une grande influence. On pourrait même affirmer sans grande exagération que l'évolution du Canada est une réaction aux politiques commerciales britanniques et américaines du milieu du XIX[e] siècle et que le développement progressif de notre pays est fonction, dans une large mesure, d'influences extérieures. Notre politique économique répond en grande partie au besoin de conférer stabilité et prévisibilité à ces forces extérieures. Dès l'élaboration de la politique nationale, le gouvernement canadien a cherché à les canaliser de façon à favoriser la croissance du pays. Depuis la Confédération, nous avons adopté une attitude pragmatique, reconnaissant que notre pays n'était ni assez puissant ni assez grand pour suivre une voie strictement indépendante.

Depuis le milieu des années 1940, les organismes multilatéraux nous donnent les moyens d'impartir stabilité et prévisibilité aux relations extérieures du Canada et aux influences qui agissent sur elles. Par sa participation à ces organismes, le Canada peut en influencer la gestion et s'intégrer aux systèmes économiques mondiaux. Au cours des quarante dernières années, le multilatéralisme nous a bien servi. Il nous a apporté, en tant que nation commerçante, une base industrielle plus solide et la capacité de faire face aux pressions de l'économie internationale. Toutefois, le Canada a réussi à concilier le multilatéralisme avec la négociation de relations bilatérales pour réaliser des objectifs précis compatibles avec de plus vastes intérêts internationaux.

Note

1. La question du développement des organismes multilatéraux et leur influence sur l'économie canadienne est traitée dans le document de M. M. Hart, « Le développement économique du Canada et le système commercial international : les contraintes et les possibilités » dans *Le développement économique du Canada et le système commercial international*, vol. 53 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.

CHAPITRE 4

Le Canada dans l'économie mondiale : *la situation actuelle*

Introduction *257*

Le commerce canadien des années 1980 *259*

Les défis de l'environnement *263*

- *La concurrence internationale* *263*
- *Le défi de l'adaptation* *265*
- *L'investissement international* *267*
- *La tendance à la régionalisation* *269*
- *Notes* *271*

Le commerce avec nos partenaires principaux *272*

- *Le commerce avec les États-Unis* *272*
- *Le commerce avec l'Europe occidentale* *274*
- *Le commerce avec la région Pacifique-Asie* *276*
- *Le commerce avec les autres pays en voie de développement* *282*
- *Les résultats de l'aide canadienne* *284*
- *Le commerce avec les autres régions* *286*
- *Notes* *287*

Les choix qui s'offrent à nous *289*

- *Les choix politiques* *294*
- *Notes* *301*

CHAPITRE 4

Le Canada dans l'économie mondiale : *la situation actuelle*

Introduction

Le Canada est entré dans les années 1980 en tant que pays industriel développé, ayant tiré profit de la libéralisation des relations économiques internationales de l'après-guerre. Le commerce canadien a bénéficié d'une baisse des droits de douane étrangers, tout en réussissant, à l'aide du capital étranger, à se constituer une solide base industrielle, consolidée par la disparition graduelle des tarifs douaniers et par une exposition progressive aux forces du marché international. Ces dernières années, le Canada a prudemment navigué entre les rives familières de sa politique protectionniste traditionnelle et le havre lointain d'un environnement économique plus ouvert, libéral et international.

Au cours des prochaines décennies, cependant, le Canada ne devrait pas croire que ses politiques passées lui permettront de s'adapter aux pressions nouvelles, nées de la conjoncture mondiale, et, en particulier, des relations étroites qui l'unissent aux États-Unis. En fait, la Commission est d'avis que le Canada se trouve à un tournant de son histoire économique et à l'aube d'une ère nouvelle nécessitant la mise en place de politiques nationales et internationales innovatrices. Cette ère nouvelle obligera nos gouvernements à élaborer et à appliquer des politiques qui faciliteront l'ajustement de l'économie canadienne à un monde en mutation rapide et de plus en plus interdépendant. Le Canada a besoin de politiques qui lui donneront la souplesse voulue pour s'adapter rapidement aux influences extérieures en évolution, à défaut de quoi les Canadiens n'obtiendront pas la croissance soutenue, nécessaire au maintien de leur mode de vie actuel. Ce défi se posera pour tous les aspects de la politique économique extérieure, comme le commerce, l'investissement étranger, l'aide au Tiers monde, l'immigration et les autres secteurs. Dans tous ces domaines de l'activité économique mondiale, nous, Canadiens, devrons trouver notre place, exercer notre influence et appliquer des politiques nationales responsables. D'importance vitale, naturellement, seront nos futures politiques commerciales.

Le commerce extérieur a toujours été un élément capital du développement économique canadien : c'est le lien vital qui lie l'économie canadienne au marché concurrentiel international. Les gouvernements ont tour à tour insisté sur le fait que le commerce redonne vigueur à notre économie, favorise le développement et l'expansion permanente de nos industries primaires, et nous aide à réaliser notre potentiel industriel, pour enfin occuper une position concurrentielle sur les marchés internationaux spécialisés. C'est parce que les producteurs canadiens ont été progressivement exposés aux forces du marché mondial que toute l'économie canadienne est devenue plus productive. Le commerce et la politique commerciale ont également contribué à relever le niveau de vie des Canadiens, en élargissant les marchés pour nos producteurs et, par conséquent, l'échelle économique de leurs opérations, en nous fournissant ainsi des biens importés qui auraient coûté plus cher à produire chez nous, et en améliorant la qualité de l'emploi.

Sur le plan technique, la politique commerciale est la somme des lois, des règlements et des décisions gouvernementales qui s'appliquent aux exportations et aux importations de biens et de services. Ces politiques ont toutes été influencées et, dans une large mesure, déterminées par la conception que nous nous faisions de l'environnement commercial qui favoriserait le plus nos intérêts. En gros, la politique commerciale canadienne est l'art du possible. Tout au long de son histoire, elle a largement dépendu des marchés mondiaux. En règle générale, les gouvernements canadiens successifs ont essayé, par des négociations commerciales, d'obtenir les meilleures conditions d'accès aux marchés étrangers, tout en prenant les mesures appropriées pour protéger leurs producteurs canadiens. Notre politique commerciale a donc consisté à trouver un compromis entre l'objectif visant à améliorer notre accès aux marchés étrangers, et le désir de protéger les grandes industries canadiennes. Nos partenaires commerciaux doivent également tenir compte d'un ensemble de facteurs similaires pour déterminer la manière dont ils négocieront avec nous et avec d'autres pays.

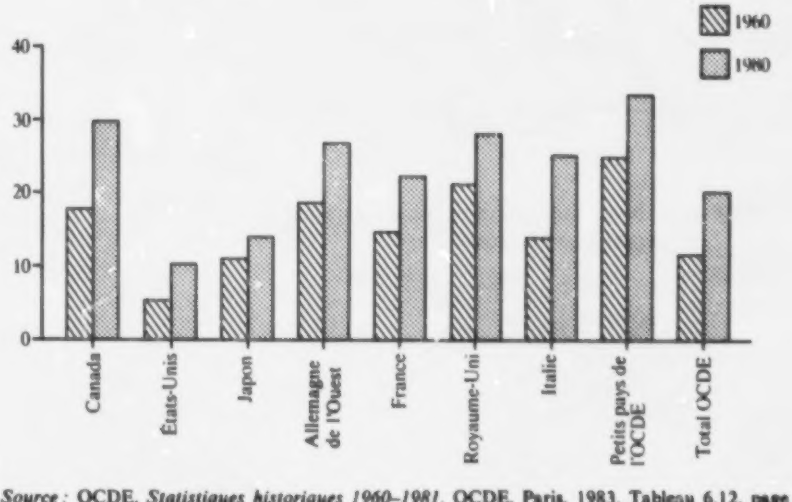
Un examen même cursif de la gamme de nos possibilités et de nos obligations sur le plan international nous porte de plus en plus à reconnaître que le rendement commercial du Canada est subordonné à l'ensemble de nos politiques économiques nationales. La politique extérieure et les politiques d'exportation et de commercialisation ont toutes des effets sur le rendement commercial canadien, mais il faut les considérer de pair avec les stratégies de développement économique et industriel de notre gouvernement. Nous devons tenir compte du fait que les questions nationales et internationales sont interdépendantes, et il ne faudrait pas étudier isolément les considérations de politique gouvernementale qui influent sur ces questions, mais, au contraire, les envisager comme un ensemble d'éléments qui s'appuient l'un sur l'autre. Une solide économie intérieure puissante est vitale au commerce extérieur et au rendement économique futurs du Canada. Pour devenir plus concurrentielles et plus efficaces sur les marchés internationaux, les industries canadiennes primaires, secondaires et tertiaires devront compter sur une cohérence et une coordination étroite entre la politique commerciale extérieure et les politiques nationales. Compte tenu donc de l'ensemble de ces politiques, le secteur privé canadien doit rechercher et développer des marchés nouveaux au Canada et à

l'étranger. Par conséquent, les Canadiens devront convenir ensemble du cadre de politique et du soutien nécessaire pour permettre au secteur privé de planifier et de veiller à ses intérêts dans un climat de confiance. Les commissaires examinent ces politiques dans la Partie V de leur Rapport.

Le commerce canadien des années 1980

De 1950 à 1980, le commerce international a augmenté d'environ 6 pour cent par an, plus rapidement donc que la production mondiale, à mesure que les économies nationales s'ouvraient au monde et s'intégraient. La figure 4-1 illustre cette croissance du commerce extérieur des pays industrialisés et montre que, parmi les principaux pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), l'économie canadienne est l'une des plus ouvertes qui soit.

FIGURE 4-1 Exportations de biens et services par pays, en pourcentage du PIB, 1960 et 1980

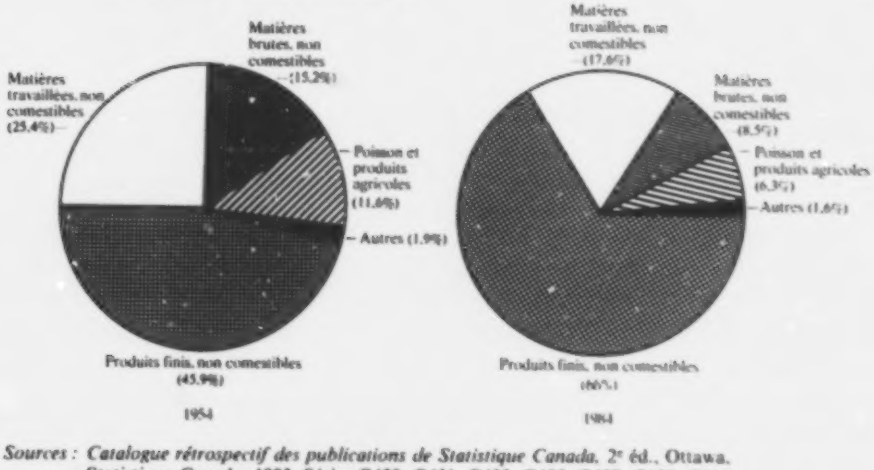


Source : OCDE, *Statistiques historiques 1960–1981*, OCDE, Paris, 1983. Tableau 6.12, page 67.

Nota : Des ajustements à la balance de paiements ont été ajoutés au total des importations dans le calcul pour l'année 1984.

La nature des marchandises que le Canada importe et exporte a beaucoup changé depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Comme le montrent les figures 4-2 et 4-3, le commerce des produits finis a pris de l'importance, alors que celui des matières premières, des produits agricoles et de la pêche a relativement diminué. À la suite du Traité de commerce des produits pour l'automobile de 1965 (le Pacte de l'automobile) conclu avec les États-Unis,

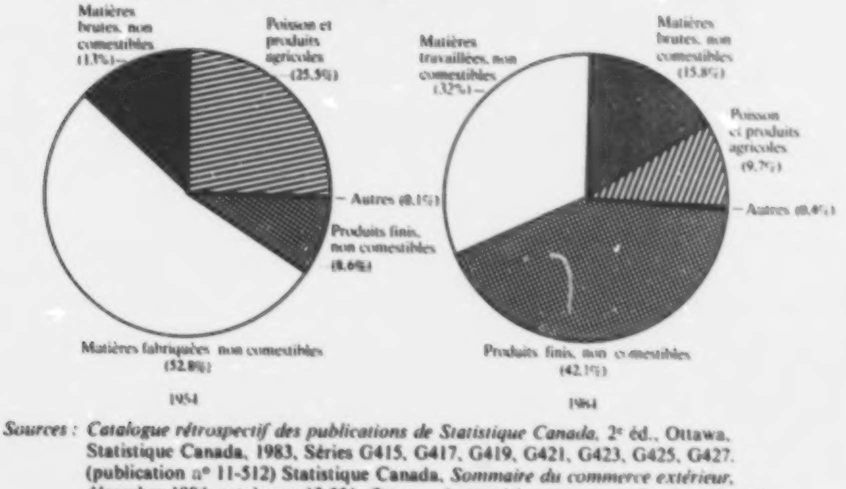
FIGURE 4-2 Importations canadiennes de marchandises (répartition en pourcentage)



Sources : *Catalogue rétrospectif des publications de Statistique Canada*, 2[e] éd., Ottawa, Statistique Canada, 1983, Séries G429, G431, G433, G435, G437, G439, G441. (publication n° 11-512) Statistique Canada, *Sommaire du commerce extérieur*, décembre 1984, catalogue 65-001, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985, Tableau 3.

Nota : Des ajustements à la balance de paiements ont été ajoutés au total des importations dans le calcul pour l'année 1984.

FIGURE 4-3 Exportations canadiennes de marchandises (répartition en pourcentage)



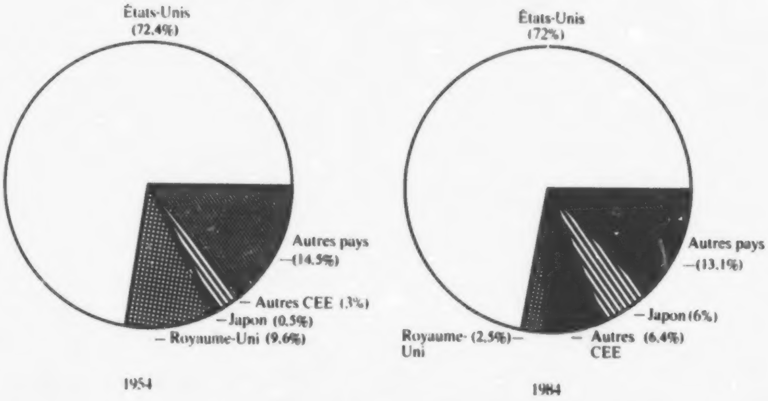
Sources : *Catalogue rétrospectif des publications de Statistique Canada*, 2[e] éd., Ottawa, Statistique Canada, 1983, Séries G415, G417, G419, G421, G423, G425, G427. (publication n° 11-512) Statistique Canada, *Sommaire du commerce extérieur*, décembre 1984, catalogue 65-001, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985, Tableau 6.

Nota : Des ajustements à la balance de paiements ont été ajoutés au total des importations dans le calcul pour l'année 1984.

les importations et les exportations de véhicules et de pièces automobiles ont beaucoup augmenté et constituent un élément important de l'accroissement du commerce de produits finis. En 1954, ces produits, qui ne représentaient que 7,6 pour cent des importations canadiennes, ont atteint la proportion de 27,3 pour cent en 1984. Également, les pièces et les véhicules automobiles ne représentaient que 1 pour cent des exportations canadiennes en 1954, contre 26,4 pour cent en 1984. Au cours de la même période, les exportations canadiennes de métaux et minéraux ont relativement décliné, contrairement à nos exportations de matières énergétiques qui, elles, ont enregistré une hausse sensible. La baisse relative des exportations de matières travaillées reflète, en partie, l'importance décroissante de nos produits forestiers qui représentaient 34,8 pour cent des exportations canadiennes en 1954, contre seulement 12,5 pour cent en 1984.

En même temps que la composition des marchandises canadiennes se modifiait, nos partenaires principaux changeaient également. Les figures 4-4 et 4-5 illustrent ce changement. La place de plus en plus prépondérante des États-Unis, comme partenaire commercial principal du Canada, y est évidente, comme l'est aussi l'importance croissante de nos échanges avec le Japon. Notre commerce avec le Royaume-Uni continue à décliner, par rapport à l'époque où ce pays constituait le plus grand marché d'exportation du Canada.

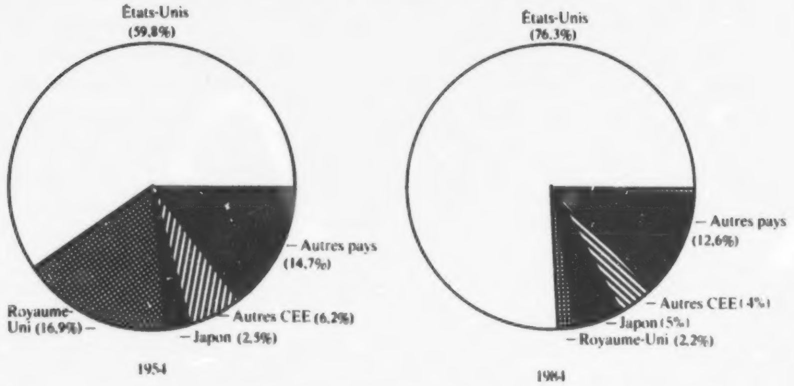
FIGURE 4-4 Importations canadiennes de marchandises par pays et zones d'échanges (Distribution en pourcentage)



Sources : *Catalogue rétrospectif des publications de Statistique Canada*, 2e éd., Ottawa, Statistique Canada, 1983, Séries G408-414 / publication nº 11-512) Statistique Canada, *Sommaire du commerce extérieur*, Services Canada, décembre 1984, catalogue 65-001, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985, Tableau 1.

Nota : Le graphique pour l'année 1954 comprend les pays qui formeront plus tard la Communauté européenne. Le Danemark, l'Irlande et la Grèce n'apparaissent que dans les données de 1984.

FIGURE 4-5 Exportations canadiennes de marchandises par pays et zones d'échanges (Distribution en pourcentage)



Sources : *Catalogue rétrospectif des publications de Statistique Canada*, 2[e] éd., Ottawa, Statistique Canada, 1983, Séries G401-407 / publication n° 11-512) Statistique Canada, *Sommaire du commerce extérieur*, Services Canada, décembre 1984, catalogue 65-001, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985, Tableau 2.

Nota : Le graphique pour l'année 1954 comprend les pays qui formeront plus tard la Communauté européenne. Le Danemark, l'Irlande et la Grèce n'apparaissent que dans les années de 1984.
Le total des pourcentages pour l'année 1984 n'atteint pas précisément 100, à cause des arrondis.

Si l'on considère les exportations et les importations de biens et de services (y compris les transferts), l'importance relative des États-Unis et du Japon décroît légèrement. En 1984, par exemple, le produit de nos ventes de marchandises et de services aux États-Unis s'élevait à 71,4 pour cent du total des recettes. On peut comparer ce pourcentage à celui des exportations de marchandises canadiennes aux États-Unis, qui s'élevait à 76,3 pour cent du total des exportations. En matière d'importations, les États-Unis ont reçu 67,9 pour cent de nos paiements à l'étranger, comparativement à 72,4 pour cent des importations canadiennes de marchandises.

Les défis de l'environnement

À l'heure actuelle, la plupart des pays cherchent activement le moyen de redonner vigueur à leur économie et de revenir aux niveaux de croissance élevés qui étaient la norme au cours de la plus grande partie de la période d'après-guerre. La lenteur de la reprise, qui a suivi la grave récession du début des années 1980, n'est pas le seul problème que confronte l'économie mondiale. Un changement fondamental, surtout de nature industrielle, se manifeste aujourd'hui, lequel réduit la stabilité et limite la prévisibilité pour les gouvernements et leurs électeurs. Les taux d'intérêt élevés dans un pays ont des effets sur le taux de change et les taux d'intérêt d'un autre pays; un taux de change élevé exerce des pressions sur les balances commerciales dont la détérioration peut, à son tour, créer des problèmes de dette internationale. Ces interactions qui exacerbent le sentiment de risque et d'incertitude, réduisent l'aptitude des gouvernements à orienter leur économie comme ils pouvaient le faire dans les années 1950 et 1960.

Le Canada partage naturellement, avec le reste du monde, ce sentiment général d'incertitude et de perte de contrôle. En outre, il fait face à des défis particuliers, imputables à la situation internationale, qui risquent d'avoir des effets sur son potentiel et ses aspirations. Comme nous l'avons vu au chapitre 2, ces défis sont dus à une plus forte concurrence internationale et à la nécessité de s'y adapter, à la nature changeante des courants financiers internationaux, à l'intensification du régionalisme et à des mesures discriminatoires en matière de commerce international[1].

La concurrence internationale

La spécialisation internationale basée sur les avantages comparatifs, qui a facilité la libéralisation des échanges juste après la guerre, a changé au cours de ces deux dernières décennies. Au début, cette libéralisation était facilitée du fait que, seuls, les pays occidentaux industrialisés participaient vraiment à ce processus. Les pays en voie de développement, dotés encore souvent d'un statut colonial, fournissaient les matières premières et ne concurrençaient que rarement les pays industrialisés dans le secteur des biens manufacturés; les pays de l'Europe de l'Est étaient en général exclus du courant commercial en raison de la guerre froide. Il était évident que l'avantage comparatif pour les pays industrialisés reposait sur les différences qui les distinguaient eu égard à leurs ressources en capital, en main-d'œuvre et en matières premières, ainsi qu'en technologie. On pensait que les avantages comparatifs pouvaient changer, mais que cette mutation était prévisible, évolutive et suffisamment lente pour laisser aux pays le temps de s'ajuster.

À l'heure actuelle, les changements rapides qui surviennent dans les courants des échanges commerciaux tendent à imposer des fardeaux beaucoup plus lourds aux vieux pays industrialisés et, par conséquent, à susciter une opposition politique interne aux importations, beaucoup plus forte qu'autrefois. Le Japon, par exemple, a, dans de nombreux secteurs, rattrapé ou dépassé les États-Unis en tant que chef de file mondial de la technologie industrielle. Sa vigueur concurrentielle est tellement grande, que

les producteurs nord-américains ont beaucoup de difficultés à s'y adapter rapidement : certains d'entre eux ont vu s'effriter leurs marchés intérieurs et ont été incapables de trouver des débouchés extérieurs pour compenser leurs pertes. L'industrie manufacturière canadienne a fait face à une forte concurrence japonaise dans un certain nombre de secteurs de fabrication avancée, comme la production de véhicules automobiles et de matériel électronique. Certains de nos exportateurs ont perdu des marchés étrangers au profit des Japonais et, si leurs pertes ont été limitées, c'est parce que le Canada n'a jamais beaucoup exporté dans nombre de secteurs où les Japonais sont avancés. La perte la plus sérieuse de marchés canadiens d'exportation directe s'est produite à la fin des années 1970, à la suite des envois japonais d'automobiles à destination des États-Unis.

On a tendance à dire que le protectionnisme japonais est la seule cause du déséquilibre des échanges de biens manufacturés entre le Canada et le Japon. Il est certain que ce pays a imposé des restrictions au cours des deux décennies qui ont suivi la Seconde Guerre mondiale. Cependant, il ne semble pas, à l'heure actuelle, que le Japon soit beaucoup plus protectionniste que les autres pays industrialisés, du moins si l'on s'en tient aux critères de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT). Néanmoins, de nombreux produits ont encore énormément de mal à entrer sur le marché japonais. Le défi que pose le Japon, à l'heure actuelle, est dû tant à sa politique commerciale, qu'au rendement économique concurrentiel de toute sa société. La politique gouvernementale contribue à favoriser ce rendement, mais il serait irréaliste, pour les partenaires commerciaux du Japon, d'attribuer son succès uniquement à l'intervention et à la protection du gouvernement. En même temps, le Japon subit des pressions de plus en plus fortes, pour qu'il se décide à ouvrir son économie, sans quoi il risque des représailles contre ses exportations de la part de la Communauté économique européenne (CEE) et des États-Unis.

L'entrée en scène des pays nouvellement industrialisés (PNI) constitue un autre changement, survenu depuis la guerre, dans la structure des avantages comparatifs. Ce changement aura des conséquences très importantes sur l'avenir du Canada. Les PNI sont des producteurs extrêmement concurrentiels et exportent, en grosses quantités, certaines catégories de produits manufacturés, dont la fabrication n'exige pas une technologie très avancée, mais une main-d'œuvre non qualifiée relativement abondante et un apport assez faible de capitaux et de matières premières. Les premiers secteurs touchés par la concurrence de ces nouveaux producteurs ont été le textile, l'habillement et les chaussures, mais, depuis lors, les PNI sont devenus concurrentiels dans les secteurs de la sidérurgie, de la construction navale, des pièces automobiles et des appareils ménagers électroniques. En outre, de nouveaux pays en voie de développement sont devenus des exportateurs de matières premières et concurrencent de plus en plus aujourd'hui le Canada.

Les Canadiens devraient prendre soin de ne pas exagérer les conséquences passées de la concurrence des PNI. Jusqu'à présent, les importations en provenance de ces pays n'ont pas influé, sinon très peu, sur le taux du chômage dans les pays occidentaux industrialisés, du fait que l'augmentation des exportations à destination de ces pays a compensé les pertes d'emplois

dans les secteurs touchés par cette concurrence. Cependant, l'épreuve de force n'a pas encore eu lieu. En 1977, seulement 8,1 pour cent des importations totales de produits manufacturés et un peu plus de 1 pour cent de la consommation totale de ces produits par les membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) provenaient des PNI. Ces pourcentages ont légèrement augmenté depuis 1977, mais la concurrence des PNI exerce sur la production globale de produits manufacturés et sur l'emploi dans les pays industrialisés des effets qui, s'ils sont encore relativement faibles, se sont faits de plus en plus sentir, à cause de la récession des années 1981-1982.

Bien qu'en termes absolus, le volume du commerce international et l'impact mondial des PNI soient encore restreints, les problèmes de chômage, associés à la concurrence des produits exportés par les PNI, se manifestent surtout dans des secteurs tels que le textile et l'habillement, où, à cause de leur absence de qualification, de leur âge et de leurs autres caractéristiques, les travailleurs déplacés ont beaucoup de mal à trouver un autre emploi. En outre, les industries menacées sont concentrées dans certaines régions du pays, ce qui augmente la dimension politique du problème.

Le défi de l'adaptation

Une politique libérale, s'appliquant à la fois aux importations et aux exportations, risque d'entraîner des coûts transitoires assez élevés aux chapitres du capital et de la main-d'œuvre dans les secteurs touchés par la concurrence étrangère. En libéralisant davantage les importations, le Canada risque probablement de perdre des emplois dans les secteurs qui font face à la concurrence des produits importés. En outre, si cette concurrence est le fait des pays nouvellement industrialisés (PNI) et moins développés (PMD) où les salaires sont très bas, le fardeau de l'adaptation interne va probablement retomber en très grande partie, sur les travailleurs moins payés et les moins qualifiés. Les Canadiens trouveront, à juste titre, que cette situation est injuste et inacceptable.

Pour exploiter pleinement les nouveaux débouchés offerts par les marchés d'exportation, certaines industries devront naturellement procéder à des ajustements structurels, qui entraîneront eux-mêmes d'autres grands ajustements inter-sectoriels au regard de la main-d'œuvre, pour permettre aux entreprises de bénéficier des économies d'échelle et de se spécialiser. Ainsi, pourrons-nous concurrencer efficacement les autres pays d'Amérique du Nord et du monde. Par ailleurs, une libéralisation des échanges commerciaux se traduira par une croissance de la production canadienne et, par là même, créera probablement des emplois dans le secteur manufacturier. Dès lors, le défi consistera à faciliter, et non à contrer cet ajustement.

Autrefois, la politique canadienne à l'égard des secteurs menacés par les importations, a surtout consisté à retarder, plutôt qu'à faciliter, l'ajustement[2]. Pour certaines industries manufacturières, comme le textile, l'habillement et la chaussure, cette politique s'est soldée par des tarifs douaniers élevés et l'établissement de contingentements avec, en outre, l'octroi de subventions

pour permettre aux entreprises de se moderniser. Les travailleurs déplacés ont eu droit à des subventions bien moindres. Ces politiques ont retardé le processus d'ajustement canadien, même en période de prospérité où la main-d'œuvre et le capital déplacés se voyaient offrir beaucoup plus de choix que ces dernières années.

Les stratégies de croissance dynamique sont issues des stratégies d'ajustement dynamique. Nous devons évaluer le succès des stratégies canadiennes d'ajustement d'après la rapidité avec laquelle elles ont permis à nos industries de s'adapter à la nouvelle conjoncture économique, et non pas d'après leur capacité à retarder cet ajustement. Cette opinion est appuyée dans un certain nombre de mémoires soumis à la Commission. Par exemple :

Le protectionnisme ne constitue pas une réponse valable aux changements fondamentaux qui se produisent dans le commerce international. Des méthodes de production surannées, la protection contre les produits bon marché des PNI, la subvention d'une production et de méthodes de production très coûteuses en énergie, ne peuvent que retarder les changements fondamentaux inévitables.

Le principe doit être que toute aide à des industries ou des secteurs touchés par des changements structurels soudains et importants, soit évidente et consentie suivant un rythme décroissant et un calendrier défini, limité et irrévocable. On doit faire l'unanimité sur ce point. Une économie ouverte comme celle du Canada doit devenir souple.

(Conseil canadien de commerce international, mémoire, le 28 novembre 1984, p. 2–3.)

Le secret c'est de faciliter les changements plutôt que d'y résister, d'élargir l'accès aux grands marchés d'exportation et d'éviter de trop protéger les petits marchés internes contre les importations.

Les observations suivantes, tirées de l'une des études entreprises par la Commission, soulignent également l'importance de gagner le pari de l'ajustement :

Il est peut-être tentant de prendre des mesures qui retardent l'ajustement. De telles mesures, contingentements ou subventions, se traduisent par un soulagement et des bénéfices politiques immédiats – mais elles enchâssent le problème. Une activité non concurrentielle dans une économie ouverte nécessite une gamme toujours croissante de mesures d'aide, comme ce fut le cas pour le textile et l'habillement. La main-d'œuvre, la gestion, les machines et les matières premières sont toutes bloquées dans une activité marginale, privant ainsi des secteurs plus efficaces de ressources qui servent à assurer la survie d'un secteur non concurrentiel. On peut facilement justifier une aide à court terme, destinée à faciliter l'ajustement, mais trop souvent, cette aide se transforme en aide à long terme, destinée à éviter l'ajustement. Par conséquent, il faut prendre soin de concevoir et de mettre en œuvre des politiques qui ne permettent pas de passer de l'une à l'autre[3].

Pour les années à venir, un train de mesures d'ajustement, destinées à dédommager les Canadiens victimes de la concurrence des importations et à faciliter les changements plutôt qu'à les freiner, devra former un élément essentiel de toute politique commerciale canadienne. Une structure

économique souple et adaptable est indispensable si l'on veut profiter pleinement des nouveaux débouchés créés par notre interaction avec le reste du monde.

L'investissement international

Le commerce international a lieu de plus en plus entre des parties apparentées, en particulier entre des entreprises internationales et leurs filiales; ce phénomène suscite lui-même des questions quant aux conséquences de transactions internationales entre parties ayant entre elles des liens de dépendance. En outre, l'emplacement des filiales a des effets importants sur les courants des échanges commerciaux. Le lieu où se feront les investissements étrangers importants est de plus en plus déterminé par négociation entre les gouvernements et les entreprises internationales, et obéit souvent à des raisons politiques. Pour attirer l'investissement étranger, la plupart des gouvernements offrent normalement des avantages, comme des subventions directes ou des « moratoires fiscaux » (c'est-à-dire des exonérations de l'impôt sur les sociétés pendant une période définie ou indéfinie). En outre, ils imposent souvent des critères de rendement pour orienter le comportement économique des entreprises qui s'établissent sous leur juridiction. Ces méthodes stimulent la concurrence que se livrent les gouvernements en vue d'attirer l'investissement étranger.

De leur côté, les entreprises internationales ont fait preuve d'une aptitude remarquable à adapter leurs décisions d'investir aux pratiques des gouvernements-hôtes et ont modifié leurs stratégies d'investissement, de façon à produire des courants d'échanges différents de ceux qui auraient eu lieu s'ils se fondaient uniquement sur les coûts de production ou l'offre et la demande. Le principe des avantages comparatifs a donc été réinterprété en fonction des stratégies modernes d'investissement. Ces avantages comparatifs dépendaient traditionnellement de l'abondance des richesses naturelles et de la lente accumulation de capitaux; ils sont déterminés de plus en plus aujourd'hui par les décisions des grands investisseurs, la recherche et le développement, et la formation des ressources humaines. Il est facile, à l'heure actuelle, d'acquérir un avantage comparatif dans un secteur particulier par manipulation, ce qui permet aux gouvernements d'influer sur les orientations de leurs propres échanges commerciaux. La composition des courants d'échanges commerciaux dépend donc davantage des politiques gouvernementales. Les signataires de l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce* (GATT) parlent de l'hypothèse que les gouvernements adoptent, en règle générale, des politiques restrictives. Le GATT tente de réglementer leurs méthodes d'application. Les politiques actuelles régissant l'investissement étranger offrent aux gouvernements un excellent moyen de créer des échanges et, à l'exception des subventions, le GATT ne réglemente pas cet aspect de l'activité économique internationale.

Le degré élevé de propriété étrangère, dans l'économie canadienne, exerce une grande influence négative aussi bien que positive sur les courants et le potentiel d'exportation du Canada. Jointe à une tendance à « l'internationali-

sation » des entreprises, cette propriété étrangère étendue est maintenant la cause de la proportion élevée des échanges opérés sous forme de transferts à l'intérieur d'une même entreprise, c'est-à-dire de transferts de biens et de services entre filiales d'une même société multinationale. Une étude sur environ la moitié des ventes des entreprises appartenant à des étrangers, au Canada, a montré qu'à la fin des années 1970, 80 pour cent environ des exportations et des importations de ces entreprises avec les États-Unis consistaient en transactions internes[4]. C'était en grande partie des exportations de pétrole ou des transactions faites en vertu du Pacte de l'automobile. Des statistiques précises de cet ordre n'existent pas à l'égard du commerce canadien avec d'autres régions du globe, mais il semble que les transferts internes représentent une proportion plus petite, mais néanmoins importante, de notre commerce avec les pays d'outre-mer. D'autre part, certains producteurs peuvent se voir refuser l'autorisation d'exporter – ou ne doivent vendre qu'à certains marchés – à la suite d'accords administratifs conclus avec la société mère, conformément à sa stratégie mondiale de marketing. Même des entreprises canadiennes concessionnaires de brevets étrangers peuvent être limitées à notre marché intérieur.

Les exclusivités mondiales de fabrication d'un produit constituent peut-être une solution valable au problème des limitations imposées par l'étranger aux filiales manufacturières canadiennes. La politique fédérale et la politique ontarienne encouragent de telles filiales à se spécialiser dans un petit nombre de produits et à exporter une partie de leur production à l'ensemble des marchés de leur société mère. Cette méthode est destinée à remplacer celle utilisée actuellement dans les entreprises, selon laquelle la filiale fabrique toute la gamme des produits de la société-mère à une échelle extrêmement inefficace et ne peut vendre que sur le marché intérieur dont elle a l'exclusivité. En échange d'une rationalisation de la production et d'une augmentation des exportations, le gouvernement fédéral offre des avantages douaniers, permettant à la filiale ayant l'exclusivité mondiale de fabrication d'un article d'importer, à tarifs réduits, les produits nécessaires à l'élargissement de sa ligne de production. De tels programmes ne sont pas encore très courants, mais ils intéressent un nombre croissant de sociétés, qui cherchent à maximiser leur investissement au Canada. Cette technique est peut-être excellente si elle s'inscrit dans un cadre plus général de rationalisation des installations de production à l'échelle nord-américaine. Cependant, les filiales canadiennes, désireuses d'obtenir une exclusivité mondiale de fabrication, doivent toujours démontrer qu'elles sont concurrentielles. Sur le marché ouvert actuel, une société ne peut se permettre de soutenir une filiale ou une succursale non concurrentielle.

Il est possible que le degré élevé de propriété étrangère – en particulier américaine – de nos industries ait contribué au manque de diversification de notre commerce d'exportation. Néanmoins, il serait erroné de considérer la propriété étrangère comme un facteur négatif. L'utilisation de la technologie de la société mère, de ses marques de commerce et de son réseau de commercialisation peuvent améliorer les débouchés d'une filiale à l'étranger et les commandes prises par la société mère sont parfois exécutées, en partie ou en totalité, par la filiale. Ce genre d'entreprises multiplient parfois les

débouchés extérieurs de leurs filiales canadiennes et ce marché d'exportation est moins risqué que ceux obtenus sans lien de dépendance. Ainsi, la rationalisation et la spécialisation intensifient les échanges commerciaux, du moins au sein de l'entreprise même. Cependant, ce genre de commerce a également besoin de débouchés assurés.

Le Canada, comme tous les autres pays, essaie de développer son industrie technologique de pointe. Or, la technologie, de par sa nature même, veut dire souvent que, pour pouvoir participer, le Canada devra s'associer à des entreprises étrangères. En outre, pour attirer les investissements, il doit faire concurrence aux autres pays. Ce processus permet aux sociétés étrangères de comparer les offres d'un gouvernement avec celles d'un autre. À la fin des années 1970, par exemple, le principal fabricant de véhicules automobiles d'Amérique du Nord a réussi à mettre en concurrence divers gouvernements de provinces et d'États, qui encourageaient les investissements pour la construction d'usines nouvelles, alors que l'emplacement en avait peut-être déjà été décidé. Il est évident que le coût des subventions à l'investissement étranger peut rapidement s'élever. Et pourtant, beaucoup d'indices tendent à montrer que les incitations gouvernementales ne sont pas déterminantes. Par contre, l'opinion que d'éventuels investisseurs étrangers se font du Canada joue un rôle important dans leur décision d'investir.

La tendance à la régionalisation

Le système d'échanges et de paiements internationaux est basé sur le principe de non-discrimination. En pratique, ce principe veut que tous les pays membres du GATT appliquent, en matière de commerce international, les mêmes règlements et imposent les mêmes restrictions à tous leurs partenaires. Ce principe de non-discrimination, sur lequel tout système d'échanges multilatéraux doit reposer, a été profondément compromis par la création de zones de traitement préférentiel ou de blocs commerciaux régionaux. Ces blocs ont pris de l'importance depuis les années 1950, en dépit de l'engagement de tous les membres du GATT d'accorder un même traitement à leurs partenaires commerciaux. Le plus important de ces blocs est, de loin, celui que forment la Communauté économique européenne (CEE) et ses nombreux pays associés. Il comprend maintenant un certain nombre de pays méditerranéens, ainsi que des pays en voie de développement en Afrique, dans les Antilles et dans le Pacifique. Les pays de l'Association européenne de libre-échange (AELE) sont liés à la Communauté économique européenne par des accords de libre-échange dans le domaine industriel. Près de un cinquième du commerce mondial a lieu à l'heure actuelle à l'intérieur de ce système immense, axé sur la CEE et sur un traitement préférentiel. Parmi les autres régimes de commerce préférentiels, citons l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE), la Communauté des Caraïbes (CARICOM), et le Système général de préférences (SGP), que la plupart des pays européens industrialisés appliquent sur une base non réciproque aux importations en provenance des pays en voie de développement. Ces systèmes favorisent tous leurs propres membres grâce à des tarifs douaniers et des barrières non tarifaires. Cette discrimination est toujours contraire à l'esprit du GATT, mais

a été légitimisée, dans la plupart des cas, par des dérogations aux contraintes du GATT ou par l'application de la Section XXIV de l'*Accord général*.

Cette tendance à la régionalisation du commerce mondial est extrêmement dangereuse pour notre pays. Comme le Canada n'est membre d'aucun bloc à traitement préférentiel, il est l'un des rares pays industrialisés qui n'a pas librement accès à un marché de plus de 100 millions de personnes. Notre marché intérieur relativement restreint nous place en situation concurrentielle désavantageuse par rapport aux États-Unis, au Japon et aux pays de la CEE, dont les grands marchés intérieurs permettent de mettre au point des produits d'exportation concurrentiels.

La discrimination de la Communauté économique européenne à l'encontre de fournisseurs non associés a eu des conséquences néfastes sur les exportations canadiennes vers l'Europe. Les expéditions de matières premières ont souffert le plus, car le Canada n'a jamais exporté beaucoup de produits manufacturés à destination de l'Europe. Le blé constitue un exemple notable : la Politique agricole commune (PAC) de la Communauté économique européenne a beaucoup réduit l'accès canadien aux vastes marchés d'autrefois comme celui de la Grande-Bretagne et de certains pays d'Europe continentale. Les exportations de papier-journal ont également été compromises par les accords de commerce préférentiels négociés entre les pays de l'AELE et la Communauté. En outre, certains Canadiens sont préoccupés par les préférences tarifaires et non tarifaires accordées aux pays en voie de développement associés à la CEE, qui risquent de porter préjudice à nos exportations de minéraux et de produits métallurgiques. Cependant, et jusqu'à présent, il ne semble pas qu'il faille s'inquiéter, car peu de pays en voie de développement associés à la CEE produisent en quantités suffisantes les minéraux que le Canada exporte vers la Communauté.

Pour le Canada, une autre conséquence économique négative de cette tendance à la régionalisation vient du fait que les États-Unis, le Japon et la Communauté économique européenne inclinent de plus en plus à résoudre les problèmes de commerce international au moyen de négociations trilatérales. Quand ces géants concluent un accord, le Canada n'a souvent la possibilité que d'exprimer une timide opinion. En outre, même s'il participe aux négociations, la formation d'unités au sein de la CEE et, à un degré moindre, de l'AELE réduit nos possibilités d'infléchir les résultats en nous alliant à d'autres pays d'importance moyenne. Parmi les petits pays industrialisés, seuls le Canada, l'Australie et la Nouvelle-Zélande sont isolés. On tend aussi dans ces négociations trilatérales à placer arbitrairement le Canada dans l'orbite américaine, ce qui entrave ses efforts pour faire valoir son point de vue sur les relations économiques internationales.

Cette situation est alarmante, mais le Canada, en dernière analyse, ne peut faire grand-chose pour renverser cette tendance vers une régionalisation de l'économie politique du monde, parce que ce processus met principalement en cause des relations entre tiers. Cependant, cette situation devrait l'inciter à définir, sans plus attendre, le rôle qu'il entend jouer dans les échanges internationaux.

Notes

1. Ces thèmes sont discutés plus amplement dans Michael C. Webb et Mark W. Zacher, « Le commerce canadien d'exportation dans un monde en évolution » dans *Le Canada et l'économie politique internationale*, vol. 28 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.
2. Voir ministère de l'Expansion industrielle régionale, *Les mesures d'ajustement : l'expérience du Canada*; ainsi que Mathew Robertson et Alexander Grey, « Les mesures d'adaptation des travailleurs liées au commerce extérieur : l'expérience canadienne » dans *La politique intérieure et le milieu économique international*, vol. 12 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.
3. M.M. Hart, « *Le développement économique du Canada et le système commercial international : les contraintes et les possibilités* » dans *Le développement économique du Canada et le système commercial international*, vol. 53 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.
4. Tiré du Conseil économique du Canada, *L'amorce de redressement*, XX^e^ exposé annuel, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1983, p. 22.

Le commerce avec nos partenaires principaux

Au fil des ans, le Canada a forgé avec un certain nombre de partenaires commerciaux des liens d'investissements et d'échanges mutuellement avantageux. Pour évaluer pleinement les choix qui s'offrent à nous, nous devons trouver réponse à un certain nombre de questions. Quelle est la nature des liens qui nous unissent à nos principaux partenaires commerciaux? Le système de commerce multilatéral est-il toujours le meilleur moyen de gérer nos rapports avec un groupe de pays tellement divers? Les négociations multilatérales vont-elles à l'avenir nous permettre d'accéder, avec plus de sécurité et plus de succès, aux marchés étrangers?

Le commerce avec les États-Unis

Les États-Unis et le Canada sont, chacun, le partenaire commercial principal de l'autre. Les trois quarts du commerce extérieur canadien se font, à l'heure actuelle, avec les États-Unis, pour une valeur totale, en 1984, de 156 milliards de dollars en exportations et importations. Les changements récemment survenus dans les conditions économiques – le défi d'une libéralisation des échanges, le rythme du changement technologique, la restructuration des économies occidentales, l'apparition du nouveau Japon – semblent indiquer qu'à l'avenir, les relations entre les deux pays augmenteront encore plus, au lieu de diminuer. Nous, Canadiens, sommes poussés vers nos voisins par des forces qu'il nous est difficile de contrôler. Quelles que soient nos orientations politiques, nos relations avec les États-Unis continueront d'être un élément fondamental, prédominant même, de nos politiques, qu'il s'agisse d'économie, de défense ou d'affaires extérieures. Le succès de notre renouveau économique dépendra donc principalement de nos liens avec les États-Unis.

La Commission a été frappée par le nombre de Canadiens pour qui le temps est peut-être venu de redéfinir nos relations commerciales avec les États-Unis. Ces hommes et ces femmes pensent que le Canada ne peut plus compter sur les politiques et les méthodes du passé, que les liens étroits et multiples, qui unissent les deux pays ainsi que l'état de notre économie et du système de commerce international, ne laissent plus aux Canadiens une marge de manœuvre suffisante et qu'en fait, ces liens nous rendent plus vulnérables.

Le projet de loi protectionniste, dont le Congrès est actuellement saisi, démontre à quel point nous le sommes devenus. Ce projet de loi est motivé par une certaine inquiétude devant l'ampleur du déficit de la balance commerciale americaine et la hausse du dollar américain, ainsi que par le sentiment que, seuls, les États-Unis respectent les règles du jeu et qu'ils sont victimes de leur générosité passée. Les mesures protectionnistes que le Congrès des États-Unis menace de prendre inquiètent particulièrement le Canada. Toute nouvelle loi protectionniste risque d'avoir de graves répercussions sur l'investissement créateur d'emplois. Même si nous ne sommes pas la première cible, nous risquons d'être la principale victime d'une vague de protectionnisme au Congrès. Aucun degré de diversification ne pourra suffisamment protéger le Canada contre une initiative unilatérale des États-Unis.

Mais tout cela est plus qu'une simple menace. La législation commerciale actuelle des États-Unis permet déjà aux sociétés américaines de harceler leurs concurrents étrangers. Elle contient des dispositions qui imposent des droits de douane compensateurs sur les importations subventionnées, des droits de douane antidumping, une aide d'urgence contre les importations néfastes, des mesures de riposte contre les pratiques commerciales « déloyales », et une aide contre les importations préjudiciables à la sécurité des États-Unis. Les règles contenues dans l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce* (GATT) peuvent empêcher l'imposition finale de droits de douane ou de contingentements, sauf si le cas est vraiment justifié et si les procédures adéquates sont suivies. Cependant, elles n'excluent pas les plaintes fantaisistes et les fortes pressions exercées par le Congrès sur le gouvernement, pour qu'il leur donne une suite favorable. L'humeur agressive des Américains fera en sorte que les gouvernements et les exportateurs canadiens seront toujours sur la brèche pour éviter l'imposition de droits de douane ou de contingentements d'une sorte ou de l'autre. Certaines industries canadiennes se demandent si elles ont les moyens de remporter beaucoup d'autres victoires. D'autres n'ont pas eu la même chance.

Notre bien-être dépend donc beaucoup de nos relations avec les États-Unis. Les possibilités ne manquent pas de réduire ou de supprimer les barrières devant les biens et les services qui franchissent la frontière, et de contenir les problèmes bilatéraux qui surgissent dans un certain nombre de domaines. Toute discorde entre le Canada et les États-Unis impose des contraintes importantes à l'élaboration de la politique canadienne; un engagement mutuel à des objectifs communs multiplierait les occasions d'échanges.

Nos politiques passées ont été marquées par une tendance générale à résister aux forces qui nous rapprochent des États-Unis. L'une des raisons de cette résistance a été la conviction que les décisions politiques canadiennes pourraient et devraient être prises en vue de contrecarrer la présence américaine. Cette prise de position n'a pas tellement servi à endiguer le courant qui nous rapproche économiquement des États-Unis. Qui plus est, elle fait échec à nos tentatives de profiter des débouchés créés par ces liens étroits.

Lors de ses consultations, la Commission a entendu l'opinion suivante, que partage le monde des affaires canadien :

> *Les mesures protectionnistes se répercutent sur les coûts et sur les structures économiques et compromettent, automatiquement, notre position concurrentielle sur le marché mondial [...]. Si l'industrie canadienne peut concurrencer l'industrie américaine, on peut envisager très sérieusement une multilatéralisation des résultats.*
>
> (Howard Hart, transcription, vol. 2, Montréal, 31 mai 1984, p. 338.)

En outre, il est semble-t-il assez difficile d'évaluer jusqu'à quel point les politiques, visant à résister à l'attraction des États-Unis, ont empêché le Canada de profiter de possibilités de compensation et de coopération qui auraient été avantageuses pour lui-même ainsi que pour les États-Unis.

Les commissaires estiment qu'il est indispensable de se réorienter. Nous, Canadiens, avons maintenant plus confiance qu'autrefois dans nos propres

institutions et dans notre aptitude à sauvegarder les différences qui distinguent nos deux pays. Nous sommes mûrs pour un changement et nous espérons qu'il aura lieu.

Le commerce avec l'Europe occidentale

La Communauté économique européenne (CEE)[1] est l'entité commerciale la plus vaste au monde et joue un rôle-clé à la fois dans notre système de relations commerciales internationales et dans celui du GATT. Dans le passé, elle a participé activement aux négociations du GATT qui ont eu pour résultat un abaissement considérable des barrières au commerce extérieur, en particulier pour les produits industriels. Dans une large mesure cependant, la CEE est préoccupée par ses propres problèmes qui sont dus à l'élargissement de cette Communauté à d'autres pays européens que ses fondateurs et à la manière dont elle conduit ses relations avec ses principaux partenaires commerciaux européens et méditerranéens. La CEE n'est plus aussi enthousiaste que jadis à faire respecter une discipline multilatérale bien qu'elle s'efforce d'établir un ordre du jour pour de futures négociations commerciales.

La dernière Commission royale sur les perspectives économiques du Canada écrivait il y a presque trente ans, à la veille de la création de la Communauté économique européenne, ce qui suit :

> *Si un marché commun réussissait à se constituer en Europe occidentale, le rendement et la production y gagneraient, et la zone serait ainsi mieux en mesure de commercer avec le reste du monde, dont l'Amérique du Nord. Par contre, si l'entreprise ne connaissait qu'un demi-succès, elle ne serait peut-être qu'un autre moyen de désavantager les importations en provenance de la zone dollar*[2].

L'expérience montre que ces deux observations se sont avérées exactes. L'intégration économique européenne a beaucoup contribué à la croissance et à la prospérité de l'Europe occidentale, faisant de celle-ci un marché d'exportation intéressant. Cependant, la discrimination européenne a empêché les commerçants canadiens d'accéder à ce marché. Le pourcentage des exportations canadiennes à destination de l'Europe a baissé constamment depuis 1965, alors que celui destiné aux États-Unis a toujours augmenté.

Dana Wilgress, l'un des principaux architectes de la politique commerciale canadienne d'après-guerre, a observé, il y a vingt ans, que les avantages que le Canada retirera de l'intégration européenne seraient intangibles et à long terme, alors que les inconvénients seraient immédiats. Et d'ajouter :

> *Tout ce que l'on peut dire avec certitude à l'heure actuelle, c'est que les avantages à long terme semblent devoir compenser les inconvénients à court terme – quoique, si le Royaume-Uni devient membre de la Communauté, il faille des avantages à long terme considérables pour compenser la perte du régime préférentiel dont le Canada bénéficie sur le marché britannique*[3].

L'entrée du Royaume-Uni dans la Communauté en 1971 a confirmé les craintes de Wilgress. En 1984, le Royaume-Uni a absorbé 2,2 pour cent

seulement des exportations canadiennes, contre 41 pour cent en 1938, 27 pour cent en 1947 et 18 pour cent en 1955. L'intégration européenne a accéléré une tendance qui existait déjà dans les années 1950. La Communauté tout entière – en fait l'Europe tout entière – ne constitue pas pour le Canada le marché que le Royaume-Uni représentait il y a seulement une génération.

Notre gouvernement fédéral a essayé de renverser cette tendance, il y a une dizaine d'années, en créant un « lien contractuel » avec la Communauté. Une somme considérable de bonne volonté politique et d'efforts diplomatiques a été déployée et a finalement débouché, en 1976, sur un accord-cadre prévoyant des consultations, une coopération industrielle, des échanges de technologie et d'autres techniques destinées à resserrer les liens économiques. Cet accord est assorti d'un certain nombre de mécanismes consultatifs avec chacun des États membres, y compris la France et le Royaume-Uni. Ces mécanismes et l'accord-cadre, cependant, n'ont eu que peu d'effets. Ils n'ont pas ouvert les marchés de la Communauté, ils n'ont pas donné au Canada une situation privilégiée et ils n'ont jamais suscité l'intérêt du secteur privé. En fait, ils ont surtout servi à des contacts et des consultations d'ordre bureaucratique. La distance, l'absence de liens intra et inter-entreprises et le maintien de barrières douanières élevées, qui protègent les industries de fabrication et de transformation européennes, sont autant de facteurs qui réduisent toute perspective d'expansion importante des échanges. Une évaluation réaliste de cette situation, dix ans après la signature de l'accord-cadre, laisse croire que le potentiel commercial du Canada en Europe est limité.

Il n'en demeure pas moins que la Communauté est toujours le deuxième partenaire commercial du Canada et, en 1984, elle absorbait 7,8 pour cent de notre commerce extérieur. Comme dans le cas des relations commerciales entre le Canada et les États-Unis, le Canada dépend plus de son commerce avec la CEE que la Communauté de ses échanges avec le Canada. Il serait possible d'intensifier la coopération économique et le commerce entre le Canada et la CEE, dans plusieurs domaines importants. Dans un certain nombre de secteurs, cependant, il faudra que le Canada négocie des modifications au système d'importation de la Communauté avant de pouvoir tirer avantage d'une telle coopération. C'est particulièrement le cas pour le commerce des produits de la pêche, des matières premières semi-ouvrées et des produits finis hautement perfectionnés, comme le matériel de télécommunications. Les politiques agricoles européennes inquiètent énormément les producteurs canadiens, car elles reposent sur des subventions considérables à l'exportation, entravent nos ventes de produits agricoles en Europe en même temps qu'elles compromettent notre situation sur les marchés de pays tiers.

En matière de politiques commerciales et économiques, les pays d'Europe occidentale qui ne font pas partie de la CEE ont tendance, comme ceux de la Communauté, à se préoccuper de problèmes d'intégration européenne. Les membres de l'Association européenne de libre-échange (AELE) sont maintenant étroitement liés à la Communauté par des traités de libre-échange dans le domaine industriel. L'Espagne et le Portugal entreront dans la CEE en janvier 1986 et la Turquie a signé un traité d'association. Ces arrangements préférentiels réduisent l'accès du Canada à ces marchés. La composition de

nos échanges avec ces pays est très semblable à celle de nos échanges avec la Communauté : le Canada y exporte des matières premières et en importe des produits manufacturés et agricoles. Le volume des échanges est faible. Notre accès à ces marchés est régi par le GATT et cet *Accord général* sert de base contractuelle à ces relations. Pour l'Europe, cependant, le GATT ne joue plus qu'un rôle secondaire. Les accords commerciaux les plus importants dans cette région prévoient maintenant des modalités préférentielles pour les divers partenaires commerciaux européens.

Le commerce avec la région Pacifique-Asie

Depuis quelques années, les Canadiens voient dans la région Pacifique-Asie, territoire ayant un potentiel économique illimité, soit une menace à la santé de nombreuses collectivités et industries canadiennes, soit enfin une région en marge de la plupart de nos principales préoccupations économiques. Nous avons eu de la peine jusqu'ici à décrire nos relations économiques avec le Pacifique-Asie sans exagérer ou minimiser l'importance de cette région, ou sans limiter étroitement notre examen à la concurrence des importations en provenance de cette région, ou aux possibilités d'exportation qu'elle nous offre.

L'apparente difficulté qu'ont les Canadiens de se faire une idée claire et nette du Pacifique-Asie est surtout due à la nouveauté et à l'incertitude que cette région représente pour de nombreux Canadiens. Nous n'avons pu, à ce jour, nous former une opinion équilibrée et pondérée sur nos attaches économiques avec cette région. Nous acceptons beaucoup plus facilement, sinon instinctivement, les avantages et le prix de nos relations d'interdépendance avec nos partenaires commerciaux traditionnels; nous comprenons beaucoup plus facilement la dimension et la portée future de ces relations.

La région du Pacifique-Asie est, à l'heure actuelle, la plus dynamique de l'économie mondiale. Comme le montre le tableau 4-1, elle ne constitue absolument pas une entité homogène, mais les pays développés et en voie de développement qui la composent connaissent tous une croissance économique et commerciale rapide. Ensemble, ils ont déplacé le centre de l'activité économique internationale de l'Atlantique vers le Pacifique, et leur croissance économique risque de faire du siècle prochain « le siècle du Pacifique ».

Pour l'Ouest du Canada, bien sûr, et en particulier pour la Colombie-Britannique et un petit nombre de grosses entreprises canadiennes, le Pacifique occupe, depuis longtemps, une place prépondérante sur le plan économique. La Colombie-Britannique exporte plus de marchandises aux pays du Pacifique qu'aux États-Unis. Cependant, beaucoup de Canadiens n'ont découvert que récemment la puissance et le potentiel économiques des pays du Pacifique-Asie, qui sont également devenus des concurrents inquiétants sur notre marché intérieur et la cible de choix de la plupart des récentes mesures protectionnistes canadiennes.

Les pays de la région du Pacifique-Asie diffèrent énormément entre eux par la taille, les ressources naturelles, le niveau de développement et les caractéristiques politiques, culturelles et linguistiques. Sur le plan économique, on peut les répartir en quatre groupes : le Japon, industriellement

TABLEAU 4-1 Indicateurs économiques des pays de la région Pacifique-Asie

	Population (en millions) mi-1982	PNB par personne $ US 1982	PNB par personne croissance annuelle 1970-1982	Croissance annuelle moyenne du commerce de marchandises — Exportations 1970-1982	Importations 1970-1982
Japon	118,4	10 080	6,1	8,5	3,5
Chine	1 008,2	310	5,0	—	—
Hong-Kong	5,2	5 340	7,0	9,4	11,9
Corée du Sud	39,3	1 910	6,6	20,2	9,8
Indonésie	152,6	580	4,2	4,4	12,3
Thaïlande	48,5	790	4,5	9,1	4,3
Malaisie	14,5	1 860	4,3	3,8	7,3
Philippines	50,7	820	2,8	7,9	2,1
Singapour	2,5	5 910	7,4	—	—
(Canada)	24,6	11 320	3,1	4,0	4,3
(États-Unis)	231,5	13 160	2,2	5,6	3,8

Source : *World Development Report 1984*, New York, Oxford University Press pour la Banque mondiale, 1984, p. 218 –221 et p. 234 –35.

avancé, mais pauvre en ressources naturelles; la Chine ayant une économie continentale importante et peu developpée, mais riche en ressources naturelles; la Corée du Sud, Taiwan, Hong-Kong, et Singapour, pays pauvres en ressources naturelles, mais qui s'industrialisent rapidement depuis peu (PNI); et l'Indonésie, la Thaïlande, la Malaisie et les Philippines, pays dotés de ressources naturelles, « en voie d'industrialisation » de l'Asie du Sud-Est.

Ces groupes se distinguent par d'importantes différences, mais partagent aussi des ressemblances; les Villes-États et les *entrepôts* de Hong-Kong et de Singapour, par exemple, diffèrent des économies un peu plus vastes et plus diversifiées de la Corée du Sud et de Taiwan. En dépit de ces distinctions, ces quatre économies peuvent être regroupées, non seulement à cause de leur proximité géographique, mais parce qu'elles ont enregistré une croissance économique rapide dans les années 1970 et 1980. Les pays du Pacifique-Asie, à l'exception de la Chine, ont ceci de commun : ils dépendent étroitement du commerce extérieur et de l'économie de marché. Ces dernières années, la croissance économique des pays en voie de développement du Pacifique-Asie a de beaucoup dépassé celle du Canada et des États-Unis – et du monde développé en général. Celle du Japon a également affiché des résultats supérieurs à ceux des autres pays industrialisés.

À l'heure actuelle, les relations économiques du Canada avec la région du Pacifique-Asie présentent les caractéristiques suivantes :

- Les pays du Pacifique-Asie sont les partenaires commerciaux du Canada dont l'importance s'accroît le plus rapidement; cette région a supplanté l'Europe occidentale pour le commerce extérieur et se classe au deuxième

rang après les États-Unis. Cependant, nos relations commerciales avec la région du Pacifique, bien qu'actives, n'ont pas connu une expansion marquée.

- Dans l'ensemble, la dichotomie qui a traditionnellement caractérisé nos relations commerciales avec la région Pacifique-Asie – en général, exportations de matières premières par les provinces de l'Ouest et importations de produits manufacturés qui font concurrence aux industries de fabrication du Canada central – demeure relativement inchangée.
- L'investissement canadien dans la région Pacifique-Asie est dominé par un petit nombre de grosses sociétés canadiennes et il est sous-développé par rapport au profil commercial actuel du Canada dans la région. Les investissements des pays du Pacifique-Asie au Canada sont encore à l'état embryonnaire.
- Les institutions financières canadiennes ont des liens étroits avec la région Pacifique-Asie et constituent une tête de pont indispensable aux exportations canadiennes.
- Les relations canadiennes au chapitre de l'aide ne sont importantes qu'avec un petit nombre de pays en voie de développement de la région Pacifique-Asie et, même quand elles existent, elles ne sont pas très importantes économiquement parlant – et probablement encore moins politiquement – que nos relations commerciales.

Les Canadiens connaissent probablement bien la transformation économique rapide du Japon. Ils l'ont vu modifier ses exportations, principalement de petits articles manufacturés pendant les années 1950 et 1960, pour exporter des produits industriels à haute teneur en capital, comme les véhicules automobiles, l'acier et les navires, à la fin des années 1970 et pendant les années 1980. Pour les Européens ou les Nord-Américains, la restructuration économique du Japon a été rapide et s'est accompagnée d'une planification industrielle à très long terme, et aussi d'une coopération sans pareille entre le gouvernement et les entreprises. C'est l'obligation de diriger un pays pauvre en matières premières et de réduire sa vulnérabilité intrinsèque qui a entraîné cette transformation économique rapide et suivie. Elle sous-tend également l'intégration verticale croissante et l'internationalisation de l'économie japonaise, caractérisée par l'augmentation de ses investissements outre-mer dans les industries d'extraction de matières premières et dans les marchés de produits manufacturés. Cependant, la composition des importations japonaises n'a relativement pas changé; y prédominent toujours les carburants et autres produits primaires minéraux et agricoles.

Les Canadiens ont été frustrés devant leur incapacité à se tailler une place sur le marché japonais pour y vendre des produits plus élaborés. En dépit des efforts importants que le Canada a déployés et des assurances du gouvernement japonais qui s'est engagé à coopérer avec le Canada sur le plan économique et industriel, les résultats tangibles sont un peu minces. De nombreux exportateurs canadiens n'ont pu franchir les obstacles japonais de types différents. Néanmoins, on entrevoit une lueur d'espoir dans certains domaines avancés, comme les télécommunications, où les entreprises canadiennes progressent sur le marché japonais.

De bonnes relations commerciales avec le Japon sont plus qu'un simple problème relevant du GATT. Les effets des méthodes et des politiques commerciales et industrielles japonaises sur les autres pays, en particulier sur les États-Unis, sont eux aussi importants. Les inquiétudes américaines ne sont pas différentes de celles du Canada, mais le pouvoir américain de persuasion en matière économique aussi bien que politique est considérablement plus grand que celui du Canada. Le Japon est maintenant conscient de la frustration que ressentent les pays étrangers devant son régime d'importation et de leur mécontentement de ne pouvoir entrer sur le marché japonais des produits manufacturés et transformés. Un certain nombre de décisions récentes, prises par le gouvernement nippon, montrent que cette prise de conscience se manifeste à présent par des mesures concrètes. Quelques concessions unilatérales spécifiques en matière de commerce extérieur ont été offertes aux pressions étrangères venant surtout des États-Unis et de la Communauté économique européenne, mais le Canada n'en a pas beaucoup profité. L'éventualité que le Japon accommode les Américains par des mesures discriminatoires et préjudiciables au commerce extérieur canadien est par conséquent un sujet spécial d'inquiétude pour le Canada.

Bien que le Japon se soit, en règle générale, engagé à respecter le système multilatéral, il adapte ses méthodes d'importation et d'exportation aux besoins du moment et choisit souvent de recourir à des arrangements bilatéraux pour obtenir des droits en vertu du GATT. Par exemple, il n'a jamais cherché à obtenir des compensations pour les mesures de sauvegarde prises par ses partenaires commerciaux contre ses propres intérêts, comme il n'a pas eu recours aux procédures de règlement des conflits prévues par le GATT pour résoudre ses problèmes de commerce bilatéral. Par contre, il a souvent été l'objet de plaintes de rapports de conciliation et de mesures de sauvegarde de la part du GATT.

Les Japonais partagent l'opinion générale voulant qu'il faille conserver et renforcer le système multilatéral de commerce international. Cependant, leur méthode est plus directement axée sur les problèmes de commerce bilatéral qu'ils connaissent avec les États-Unis et la Communauté économique européenne. À l'occasion, ces expériences se sont traduites par une volonté accrue de mettre au point un programme concret et à long terme d'échanges multilatéraux, qui détournera l'attention des sujets de friction propres aux problèmes bilatéraux. Les Japonais n'ont formulé aucune proposition spéciale pendant les travaux préparatoires des rondes de négociations Kennedy et de Tokyo, et ils s'inspirent souvent des suggestions faites par les États-Unis, par celles de la Communauté économique européenne et du Canada. En général, le Japon traite, dans un esprit de bonne coopération, un grand nombre de sujets et repousse ses décisions finales, jusqu'à ce que l'opinion de la plupart des autres participants soit clairement définie. Nous avons par conséquent été un peu surpris, et encouragés, de voir les Japonais prendre dernièrement l'initiative de négociations multilatérales.

Les relations commerciales du Canada avec la région Pacifique-Asie sont toujours dominées par notre commerce bilatéral avec le Japon : d'une part, exportation de matières premières, et, de l'autre, importation de produits manufacturés de plus en plus élaborés. Cependant, sans en exagérer

l'importance absolue quant au volume, notre commerce bilatéral le plus dynamique se fait avec les PNI qui se développent rapidement et, à un degré un peu moindre, avec l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE). Ces pays ont tendance à importer une gamme de marchandises plus diversifiées, produites par un plus grand nombre de secteurs canadiens, que ne le fait le Japon. Parallèlement, les pays en voie de développement du Pacifique-Asie commencent eux aussi à exporter plus de biens de production nécessitant l'intervention d'une main-d'œuvre qualifiée, augmentant ainsi leur gamme de produits concurrentiels sur le marché canadien.

Un certain nombre de raisons laissent croire que les relations économiques actuelles entre le Canada et les pays du Pacifique-Asie se multiplieront et se diversifieront au cours des prochaines décennies. La principale raison de cette tendance est le taux de croissance relativement élevé prévu pour la région et, en particulier, pour les pays « nouvellement » ou « presque » industrialisés de l'Asie de l'Est et du Sud-Est. La croissance de la production et du commerce extérieur de ces pays continuera d'être sensiblement supérieure à celle des partenaires commerciaux traditionnels du Canada, c'est-à-dire les États-Unis et l'Europe occidentale. Le dynamisme des pays du Pacifique-Asie ouvrira à la fois de nouveaux débouchés aux industries canadiennes et intensifiera la concurrence à l'égard d'une gamme plus étendue de produits. Cependant, il est moins certain que les entreprises canadiennes puissent accaparer une part majeure des marchés de la région Pacifique-Asie, et s'adapter rapidement aux nouvelles pressions exercées sur les importations au Canada. Il est néanmoins certain que la concurrence sera toujours intense. Le Canada ne commerce pas depuis longtemps avec la région Pacifique-Asie, et la plupart des autres pays industriels cherchent également à mettre le pied dans cette région dynamique, afin d'augmenter leurs exportations et d'accroître leurs emplois. Nous, Canadiens, devons, d'une part, nous familiariser avec la région et les méthodes asiatiques de commercer et, d'autre part, nous engager à développer avec le temps de solides relations commerciales avec la région : il faut bien se familiariser avec le marché et acquérir une bonne réputation pour entretenir de bonnes relations commerciales avec l'Asie.

Comme élément de sa « Troisième option » de diversification, adoptée au début des années 1970, le gouvernement fédéral devait négocier de gouvernement à gouvernement l'ouverture de débouchés pour les entreprises canadiennes. À l'exception de la Chine et de Taiwan, tous les pays de la région sont membres du GATT, et cet Accord général constitue la base contractuelle de nos relations commerciales avec ces pays. Cependant, en plus du GATT, le Canada a conclu un accord-cadre avec le Japon et un certain nombre de traités de coopération industrielle avec des pays plus petits. Le Canada a signé un traité de commerce bilatéral avec la Chine, mais ne reconnaît pas Taiwan. L'objet de tous ces traités est de faciliter les contacts de gouvernement à gouvernement. Ceux-ci, à leur tour, servent de cadre de coopération au secteur privé.

À plus long terme, le Canada devrait s'efforcer davantage à promouvoir ses relations commerciales bilatérales avec le Japon. Bien que la Commission n'ait pas accepté la proposition[4] de l'économiste renommé Robert Mundell visant à conclure un traité de libre-échange bilatéral avec le Japon, les commissaires ont été extrêmement intrigués par cette notion et suffisamment

intéressés pour demander conseil à leurs chercheurs. Il est possible qu'avec le temps, le Canada et le Japon multiplient leurs relations officielles ou contractuelles, dans un cadre régional ou dans le contexte de relations multilatérales. L'essentiel est de se rendre compte de l'importance de ces relations et de leur donner la priorité qui leur revient[5].

En matière de politique donc, il est absolument nécessaire que le gouvernement du Canada et le secteur privé s'accordent et coopèrent constamment pour mieux connaître les débouchés qui s'offrent dans la région Pacifique-Asie. Les relations entre le gouvernement et les entreprises sont en général très étroites dans cette partie du monde et, souvent, les gouvernements locaux participent activement aux grands projets du secteur privé. Certains pays de la région Pacifique-Asie, comme l'Indonésie et la Malaisie, essayent de plus en plus de résoudre les problèmes de leurs balances des paiements, au moyen d'accords de commerce bilatéraux et d'accords de troc. Étant donné la nature de son régime économique et politique, la Chine, elle aussi, est portée à suivre de près les comptes commerciaux bilatéraux et le troc convient bien à ses institutions. Quoi qu'il en soit, et bien que le gouvernement canadien ait un rôle important à jouer, en fournissant des renseignements, en facilitant les contacts, en servant de « catalyseur » pour les contrats d'exportation, et en rehaussant l'image du Canada dans ces régions, il doit se rappeler que c'est finalement au secteur privé qu'il incombe de devenir concurrentiel et de tirer parti des débouchés offerts par ce marché.

La politique protectionniste canadienne jouera un rôle de plus en plus important dans nos relations avec la région Pacifique-Asie, et en particulier avec les pays en voie de développement de cette région. Le Canada n'est naturellement pas le seul pays développé à avoir imposé des restrictions spéciales sur ses importations de produits manufacturés en provenance de ces pays et ces contraintes ne sont pas les plus sévères, pas plus d'ailleurs qu'il ne jouit d'un pouvoir économique égal à celui de certains autres pays industriels. Aussi, il est possible que nous perdions plus que les autres, si les pays en voie de développement décident, dans l'avenir, de s'opposer au protectionnisme des pays développés. Le Canada a déjà fait une expérience instructive lorsqu'en 1984 l'Indonésie s'opposa à une tentative canadienne de restreindre les importations d'habillement et menaça de résilier certains gros contrats d'exportation de marchandises et de biens d'équipement canadiens.

Il faut des expériences semblables pour se rendre compte de l'interdépendance qui existe entre les politiques d'exportation et d'importation. Malheureusement, on l'oublie trop fréquemment; de plus, la distinction artificielle que fait la bureaucratie gouvernementale entre l'élaboration de la politique d'exportation et celle d'importation nuit à cette interaction. Le Canada confond parfois la « politique commerciale » avec la « politique d'exportation » et nos gouvernements, lorsqu'ils fixent leur politique d'importation, ne tiennent pas assez compte des répercussions qu'elle peut avoir sur l'économie et le commerce en général. Ce manque de compréhension de la nature bilatérale du commerce est particulièrement évident dans nos contacts avec nos nouveaux partenaires commerciaux, les pays en voie de développement. À l'avenir, il faudra s'attendre à ce que ces pays s'opposent plus farouchement à nos mesures protectionnistes, en particulier à celles qui les visent dans des secteurs comme le textile et le vêtement.

Le commerce avec les autres pays en voie de développement

Depuis la Seconde Guerre mondiale, le Canada joue, sur la scène mondiale, un rôle spécial en raison des liens qu'il a forgés avec les pays en voie de développement. Puissance moyenne, sans ambition territoriale ou militaire, le Canada passe, aux yeux des pays en voie de développement, comme un État qui veut vraiment hâter le processus de développement des pays moins développés (PMD), même si toutes les mesures qu'il a prises en matière de commerce et d'aide n'ont pas toujours confirmé cette perception. Certains Canadiens, par exemple, s'inquiètent que les PMD réclament un traitement préférentiel pour certains de nos marchés d'exportation-clé où leurs produits concurrencent les nôtres. Néanmoins, l'estime générale dont jouit le Canada auprès des pays en voie de développement reflète notre confiance dans la diplomatie tranquille, mais active, et notre désir de dialoguer avec ces pays et de les aider. Cette conception des problèmes mondiaux a poussé, ces dernières années, le Canada à participer activement au dialogue Nord-Sud.

Le Canada s'intéresse au monde en voie de développement pour des raisons qui dépassent les simples considérations humanitaires. Ainsi, nos intérêts et les leurs se confondent à certains égards. Cela comprend le commerce des matières premières, la stabilité des prix des ressources primaires et le transfert de technologie. En outre, comme tous les petits pays, qui dépendent du commerce extérieur, le Canada a intérêt à ce que le système de commerce et de paiements internationaux fonctionne bien. Mais avant tout, les pays en voie de développement sont nos futurs partenaires commerciaux et, dans une certaine mesure, ils le sont déjà actuellement. Les vastes débouchés qu'ils offrent sont encore insuffisamment exploités par les exportateurs canadiens, mais ils gagnent en importance. Il est possible, donc, que nos relations actuelles avec le monde en voie de développement soient encore dominées par des considérations humanitaires, mais elles constituent les assises sur quoi reposeront des relations commerciales mutuellement profitables à l'avenir[6].

Par rapport aux autres membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), nos échanges commerciaux avec les pays en voie de développement sont limités. En 1983, par exemple, 7,5 pour cent de nos importations et 7,1 pour cent de nos exportations ont été transigées avec des pays en voie de développement non-exportateurs de pétrole, alors que, pour les États-Unis, ces proportions étaient de 28,9 pour cent des importations et de 29,4 pour cent des exportations. Cette situation s'explique en partie par le fait que le Canada est un grand exportateur de matières premières et de produits agricoles et, par conséquent, il a tendance à faire concurrence aux pays en voie de développement dans les pays tiers. Bien que cette concurrence risque de limiter quelque peu nos possibilités d'exportation vers les pays en voie de développement, elle nous permet de partager avec ces pays des intérêts communs d'ordre commercial.

Le commerce canadien avec les pays en voie de développement a surtout lieu avec les régions du Pacifique-Asie et de l'Amérique latine. Nos importations en provenance de l'Amérique latine consistent surtout en carburants et en produits primaires, alors que celles qui nous viennent de l'Asie du Sud-Est et du Sud consistent en produits manufacturés. Par contre, les exportations canadiennes à destination de l'Amérique latine consistent

surtout en produits manufacturés, alors que celles qui se destinent à l'Asie de l'Est sont surtout des carburants et des produits primaires.

Si le montant total des exportations canadiennes vers les pays en voie de développement est relativement faible, ces pays représentent néanmoins un marché d'exportation en pleine croissance. Ceux qui se développent rapidement, en particulier les pays situés en bordure du Pacifique, offrent un potentiel considérable à nos exportateurs. Dans les prochaines années, ils fourniront de nouveaux débouchés à nos exportateurs de services dans des secteurs comme la technologie de pointe, l'avionnerie et la gestion technique. D'autres pays en voie de développement fourniront probablement des marchés à l'expertise canadienne : consultations en génie, construction de centrales électriques et nucléaires, et infrastructures de communications et de transports. L'expérience canadienne en matière d'extraction et de transformation des ressources naturelles permettra aux entreprises canadiennes d'aider les pays en voie de développement dans ces domaines. Nous sommes en mesure également de fournir des services éducatifs à ces pays.

Le Canada applique, contre les pays en voie de développement, les mêmes mesures de protection qu'adoptent les autres membres de l'OCDE. Au milieu des années 1970, les importations canadiennes, autres que les carburants en provenance des pays en voie de développement, étaient soumises à des droits de douane pondérés moyens de 11,4 pour cent, contre seulement 6,7 pour cent pour les importations provenant des autres pays développés. Pour les importations de produits manufacturés, le tarif douanier moyen frappant les pays en voie de développement était plus du double de celui qui s'appliquait aux pays développés : 15,5 pour cent pour les PMD et 7,2 pour cent pour les autres. Les réductions de tarifs douaniers négociées lors du *Tokyo Round* faisaient grand cas des industries canadiennes dites « délicates », ce qui accentuait encore le parti pris à l'égard des produits où la main-d'œuvre non qualifiée était une composante principale.

Le Canada a accordé des préférences aux pays en voie de développement par l'intermédiaire du Système général de préférences (SGP), introduit au début des années 1970 par la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED). Conformément à ce programme, les pays développés ont le droit d'accorder des préférences douanières spéciales aux produits achetés des pays en voie de développement, sans recevoir, en contrepartie, des concessions quelconques. Le Canada applique le SGP dans le cadre du Tarif général préférentiel canadien (TGPC). En pratique, cette concession a des effets limités, car elle ne s'applique pas à la plupart des textiles et des chaussures ni à certains articles électroniques. Les importations en vertu du TGPC ne s'élèvent qu'à environ 4 pour cent du total des importations canadiennes en provenance des pays en voie de développement et à 0,2 pour cent du total des importations canadiennes.

Les barrières non tarifaires (BNT) contre les pays en voie de développement se sont multipliées durant les années 1960 et les années 1970, car le Canada, comme d'autres pays, a adopté des politiques visant à ralentir et à contrôler l'entrée, sur son marché, de textiles, de vêtements et de chaussures en provenance de ces pays. À cet égard, une mesure importante a été l'Arrangement multifibres du GATT qui date de plus de vingt ans. Le Canada n'est

certainement pas le seul pays à suivre ce genre de politiques, mais il n'a pas non plus pris l'initiative de trouver une autre solution en vue d'atténuer ce genre de protection. Les restrictions commerciales imposées à l'égard de ces articles devaient être des mesures temporaires, destinées à permettre aux industries visées de s'ajuster aux nouvelles conditions du marché. Malheureusement, cette méthode d'adaptation n'a pas été efficace et les mesures restrictives, au lieu de disparaître, ont pris un caractère assez permanent. Elles sont onéreuses pour les consommateurs canadiens et pour les pays en voie de développement qui essayent d'agrandir leurs industries manufacturières exportatrices[7]. De nombreux pays en voie de développement plient déjà sous le fardeau d'autres dettes. Si les pays développés ont un intérêt vital à maintenir des conditions telles que les PMD pourront faire face au service de leurs dettes, les mesures protectionnistes discriminatoires qu'ils prennent sont souvent préjudiciables à cet intérêt. Elles sont également incompatibles avec la volonté des Canadiens d'aider les PMD à se développer. Une entreprise canadienne a dit aux commissaires ce qui suit :

> *L'aide internationale aux pays du Tiers monde devrait viser à ce que ces pays puissent voler de leurs propres ailes; le Canada devrait être un marché pour les biens qu'ils produisent, à charge pour eux de fournir des débouchés pour les produits canadiens.*
>
> (George Weston Limited, *mémoire, le 18 septembre 1984, p. 2.*)

Le Québec et le sud de l'Ontario seraient probablement les régions les plus sérieusement touchées par une libéralisation des politiques commerciales canadiennes à l'égard du monde en voie de développement. Nos gouvernements devraient, bien sûr, aider efficacement ces régions à s'adapter, à recycler et à replacer les travailleurs touchés par la suppression des mesures commerciales protectionnistes. Dans le passé, les entreprises ont reçu une aide à l'adaptation pour pouvoir se moderniser et, ainsi, garder leurs travailleurs. Un tel programme d'aide qui facilite, plutôt qu'il n'empêche, la relocalisation des travailleurs, serait finalement la meilleure solution pour améliorer nos politiques commerciales à l'égard du monde en voie de développement.

Les résultats de l'aide canadienne

On considère depuis longtemps que l'aide aux pays en voie de développement, ou « l'aide officielle au développement », est un instrument important au moyen duquel les politiques gouvernementales exercent leur effet sur les pays en voie de développement. En dépit, cependant, de l'importance de cet instrument, l'aide est loin d'être le seul lien entre pays développés et ceux en voie de développement, dont les relations sont dominées par les échanges commerciaux. À quelques exceptions près, la valeur des échanges et des mouvements de capitaux commerciaux est beaucoup plus importante que celle de l'aide au développement. Les « transferts officiels » aux pays en voie de développement non producteurs de pétrole ne s'élevaient, en 1982, qu'à 11,7 milliards de dollars en droits de tirage spéciaux (DTS), alors que le total de leurs exportations de biens et de services s'élevait à près de 400 milliards de dollars en DTS, ainsi que le montre le tableau 4-2. Également, les courants

TABLEAU 4-2 Principales composantes de la balance totale des paiements des pays en voie de développement non-producteurs de pétrole, 1982

		(en milliards de DTS)
Compte courant		
Exportations de marchandises	295,7	
Exportations d'autres biens et services	103,7	
Total partiel		399,4
Importations de marchandises	– 340,0	
Importations d'autres biens et services	– 154,6	
Total partiel		494,6
Compte de capital		
Transferts privés	21,4	
Transferts officiels	11,7	
Investissements directs	10,7	
Investissements de portefeuille	5,3	
Autres entrées de capitaux à long terme	35,6	

Source : Fonds monétaire international, enquête n° 13 du FMI, 9 janvier 1984, p. 13.

commerciaux entre le Canada et les pays en voie de développement dépassent de loin le montant de l'aide que nous leur accordons.

En 1980, le gouvernement fédéral a annoncé qu'il avait l'intention d'augmenter, en 1985, le montant annuel de l'aide canadienne aux pays en voie de développement à 0,5 pour cent du produit national brut (PNB), et de faire « tout son possible » pour atteindre un ratio aide/PNB de 0,7 pour cent en 1990. Le gouvernement actuel a annoncé que l'aide sera de l'ordre de 0,6 pour cent du PNB en 1990 et que l'objectif de 0,7 pour cent ne sera atteint qu'en 1995. Dans le passé, de tels objectifs à long terme n'étaient pas toujours pris très au sérieux. Le budget fédéral de 1984, par exemple, prévoyait que notre gouvernement utiliserait, jusqu'à concurrence de moitié, l'augmentation de l'aide future en vue de stimuler les exportations canadiennes à destination des pays en voie de développement. Devant un tel plan, on peut se demander quelle proportion de cette aide aboutira finalement dans les pays en voie de développement. La Norvège, les Pays-Bas et la Suède ont annoncé leur intention de maintenir leur montant d'aide à 1 pour cent de leur PNB. Étant donné que ces pays ont déjà atteint ce niveau, le monde en voie de développement croit plus en leurs promesses qu'aux nôtres.

En 1975, le gouvernement du Canada s'est engagé à « délier » ses prêts bilatéraux au développement, afin de permettre aux pays visés de concurrencer les sociétés canadiennes pour les contrats accordés par l'Agence canadienne de développement international (ACDI). Il n'a pas encore appliqué cette décision. Une étude récente de l'aide canadienne au Bangladesh a conclu que les règlements « liant » l'aide constituent une contrainte opérationnelle importante sur les activités de l'ACDI dans ce pays[8]. Ces règlements freinent les activités dans les secteurs agricole et social, tous deux considérés prioritaires au regard de l'aide canadienne. Parce que des ressources non liées

ont été allouées à l'aide aux activités agricoles, plusieurs projets dans d'autres secteurs assujettis à une « aide liée » ont beaucoup souffert. Dans une étude sur le Sénégal, par exemple, on a évalué que l'efficacité des projets de l'ACDI avait été considérablement réduite par l'ingérence d'intérêts canadiens commerciaux et autres dans le choix et la conception des projets[9].

Le soutien du public à des programmes efficaces d'aide internationale est un élément déterminant de la performance de l'aide nationale. On peut évaluer ce soutien par l'ampleur des dons privés consentis à titre volontaire aux pays en voie de développement. Le pourcentage du PNB volontairement affecté à l'aide aux pays d'outre-mer a baissé au Canada, pendant la dernière décennie, de même qu'aux États-Unis et dans tous les pays de l'OCDE. Par contre, une caractéristique frappante des données relatives à l'aide officielle est le fait qu'une aide gouvernementale généreuse ne fait que refléter l'aide privée. Le montant élevé de l'aide octroyée par les gouvernements hollandais, suédois et norvégien semble indiquer que leur opinion publique est plus favorable aux pays en voie de développement que celle de l'Amérique du Nord. Cette observation signifierait que, pour accroître l'aide du Canada à ces pays, il faudrait que le public prenne conscience de la nécessité de cette aide. Cet impératif a été exposé aux commissaires par l'Association canadienne pour le Club de Rome, dans les termes suivants :

> *La politique canadienne se situe dans un contexte mondial – un contexte qui a conscience d'un monde en évolution et de son impact sur la politique et le potentiel canadiens [...]. Un élément intégral de la détermination de l'avenir dans un milieu international consiste à mettre en relief le rôle et la responsabilité du Canada qui doit utiliser ses aptitudes et ses richesses pour réduire la faim et la pauvreté dans le Tiers monde [...]. Le gouvernement fédéral et les organismes privés canadiens ont beaucoup contribué au développement international et à la création d'un ordre économique et social plus solide et plus stable, mais l'ensemble du pays ne dispose pas de la base politique nécessaire lui permettant d'accorder une haute priorité au genre de coopération qui serait de nature à concrétiser les politiques des pays industriels à l'égard du Tiers monde. Un engagement non équivoque à atteindre cet objectif ne sera pris ni facilement, ni rapidement, et exigera une ferme orientation gouvernementale et institutionnelle pour créer une base politique élargie.*
>
> (Association canadienne pour le Club de Rome, mémoire, le 18 juillet 1984, p. 6.)

Le commerce avec les autres régions

Le Canada a des liens commerciaux traditionnels avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Si nos relations commerciales sont normalement régies par le GATT, elles sont encore, pour ces deux pays, teintées par les vestiges de traités préférentiels bilatéraux, négociés pour la première fois à la Conférence d'Ottawa de 1932. On a récemment renégocié le Traité avec la Nouvelle-Zélande pour moderniser ses modalités préférentielles et les adapter aux méthodes commerciales actuelles. Des discussions similaires ont eu lieu avec l'Australie. Les préférences dont bénéficient encore ces deux pays sont minces, mais assez importantes quand même pour les sociétés privées

canadiennes à qui elles procurent un léger avantage sur le marché par rapport à leurs concurrentes américaines et européennes.

L'Australie et la Nouvelle-Zélande ont négocié un traité de libre-échange dont les modalités sont actuellement appliquées et qui aura des effets sur les dernières préférences dont bénéficie le Canada. D'un autre côté, si le Canada et les États-Unis cherchent à resserrer leurs liens économiques, l'Australie et la Nouvelle-Zélande feront preuve, sans doute, d'un peu de compréhension.

Les relations commerciales avec les économies planifiées contribueront encore à la prospérité de régions et de producteurs particuliers, manufacturant surtout des produits finis. Le volume des échanges ne devrait pas tellement s'accroître, mais les possibilités d'expansion des exportations sont bonnes pour certains types de produits. Pour des économies planifiées, les possibilités de troc peuvent s'avérer plus prometteuses que les méthodes commerciales traditionnelles, car elles exigent une participation gouvernementale plus poussée qu'à l'ordinaire. L'Union soviétique est, depuis longtemps, un gros importateur de grain canadien et, avec les autres pays de l'Europe de l'Est, elle peut offrir des débouchés pour les biens manufacturés canadiens. Bien que le potentiel de ces marchés soit conditionné par les réalités politiques et les contraintes financières entre l'Est et l'Ouest, les occasions ne manquent pas de nouer des liens commerciaux solides, stables et sérieux avec les économies planifiées.

Bien qu'un certain nombre de pays à économie dirigée soient membres du GATT, leur participation constitue une anomalie, car le GATT suppose que le commerce est principalement une affaire privée qui peut être influencée par les politiques et les méthodes gouvernementales. Il cherche à limiter les interventions gouvernementales dans les transactions privées. Par contre, le commerce extérieur est un monopole d'État dans les pays à économie dirigée; par conséquent, il repose sur une base entièrement différente. La participation de ces pays au GATT n'a pas tellement d'effets sur leur politique commerciale. Dans la plupart des cas, on ne peut entrer sur leur marché qu'au moyen de négociations intergouvernementales. Le bilatéralisme, plutôt que le multilatéralisme, continue d'être la règle dans les relations commerciales avec ces pays.

Notes

1. La Communauté économique européenne, ou Marché commun, se composait, en 1984, des pays suivants : l'Irlande, le Royaume-Uni, la France, l'Italie, la Grèce, la République fédérale d'Allemagne, le Danemark, les Pays-Bas, la Belgique et le Luxembourg. La Communauté a été créée à la suite de l'intégration, en 1965, des entités séparées, mais liées, qui existaient auparavant, à savoir : la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), créée en 1952, la Communauté économique européenne (CEE), créée en 1957 par le Traité de Rome, et la Communauté européenne de l'énergie atomique (EURATOM), établie la même année. L'Association européenne de libre-échange, composée de la Suède, la Norvège, la Finlande et l'Autriche, est liée à la CEE par des accords de libre-échange industriel. La Turquie et les pays du Maghreb sont liés par des traités d'association et sont considérés par certains comme membres en attente. Le Portugal et l'Espagne se joindront le 1er janvier 1986 à la Communauté économique européenne. Les anciennes colonies européennes d'Afrique, des Antilles et du

Pacifique sont liées par la Convention de Lomé sur l'aide et le commerce. Différentes institutions unissent les éléments constituants, notamment la Commission, le conseil des ministres, le Parlement européen et la Cour européenne. Pour le Canada, la Commission est l'organisme le plus important, puisqu'elle est l'organe exécutif de la Communauté. Elle est appuyée par une armée de bureaucrates à Bruxelles.

2. Canada, Commission royale d'enquête sur les perspectives économiques du Canada, *Rapport final*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1957, p. 72.
3. L.D. Wilgress, *The Impact of European Integration on Canada*, Montreal Private Planning Association of Canada, 1962, p. 25.
4. Voir Robert A. Mundell, *Transcription*, Toronto, 8 décembre 1983, vol. 64, p. 13342–13353.
5. R.J. Wonnacott, « Notes extraites d'une allocution sur le projet de création d'une zone de libre-échange Canada-Japon » dans *Le Canada et le système d'échanges multilatéraux*, vol. 10 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.
6. Les thèmes de cette section sont examinés plus en détails dans G.K. Helleiner, « Des possibilités à exploiter : les relations économiques du Canada avec les pays en développement »; et Margaret Biggs, « Les pays en développement dans le système international d'échanges commerciaux » dans *Le Canada et le système d'échanges multilatéraux*, vol. 10 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.
7. Pour une analyse détaillée des politiques d'importation des textiles du Canada, voir M.M. Hart, « Le développement économique du Canada et le système commercial international : les contraintes et les possibilités » dans *Le développement économique du Canada et le système commercial international*, vol. 53 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.
8. Roger Ehrhardt, *Canada Development Assistance to Bangladesh: An Independent Study*, Ottawa, Institut Nord-Sud, 1983.
9. Réal Lavergne, *Canadian Development Assistance to Senegal*, Ottawa, Institut Nord-Sud, 1985. À paraître.

Les choix qui s'offrent à nous

La récession du début des années 1980 et ses séquelles ont augmenté la dépendance du Canada envers les États-Unis, aux dépens de nos relations commerciales avec les autres pays. Les statistiques actuelles de commerce extérieur indiquent que cette tendance se maintiendra. En 1984, le commerce avec les États-Unis représentait 76,6 pour cent des exportations et 72,8 pour cent des importations canadiennes. Ces relations ont un côté positif : les États-Unis sont un client de qualité et nous achètent considérablement plus de produits manufacturés et de produits finis que nos autres partenaires commerciaux. En outre, ils sont une bonne source d'importations de qualité. Le côté négatif de ces relations, cependant, est qu'en raison des courants naturels d'exportation de nos produits manufacturés, nous dépendons énormément du marché américain et, qui plus est, des politiques commerciales du gouvernement des États-Unis qui, finalement, contrôle l'accès à ce marché.

La concentration du commerce extérieur – en particulier celle des exportations – peut être un sujet d'inquiétude pour un pays, comme elle le serait pour une simple entreprise. Une clientèle variée est gage de sécurité. Par contre, plus on commerce avec un partenaire et plus sûre et certaine doit être la relation avec lui. Nos rapports avec les États-Unis, cependant, ne sont ni sûrs ni certains, car, alors que les statistiques du commerce extérieur illustrent l'importance des États-Unis pour l'économie canadienne, l'inverse n'est pas tout à fait vrai. Notre pays est le plus important partenaire commercial des Américains. Il comptait pour 19,3 pour cent de leur commerce en 1983, mais il n'est pas perçu par eux comme aussi important, sur le plan de l'économie internationale, que la Communauté économique européenne (CEE) ou le Japon. Ce qu'il faut craindre vraiment, c'est que le Canada puisse être exagérément touché par une politique commerciale multilatérale des États-Unis qui aurait des conséquences pour tous ses partenaires commerciaux, mais plus particulièrement sur le Canada, à cause de notre concentration sur le marché américain.

Étant donné que le Canada maintient des relations commerciales étroites, dépendantes même, avec les États-Unis, nous ferions bien de nous assurer que notre politique commerciale favorise les industries qui sont concurrentielles sur le marché américain et qui peuvent y accéder sans se heurter à des mesures protectionnistes. Le Canada, étant plus petit, souffre encore de ne pouvoir soutenir la concurrence, situation que perpétue sa politique protectionniste. Le Canada a toujours eu pour objectif d'accroître ses exportations de produits manufacturés et finis, mais il n'atteindra pas facilement ce but en protégeant ses industries secondaires. Curieusement, de fortes industries sont plus le produit de marchés ouverts que de marchés protégés, car elles se consolident au contact de la concurrence étrangère.

La protection du commerce est, au Canada comme dans tout autre pays, essentiellement assurée par deux instruments : les barrières tarifaires et les barrières non tarifaires (BNT). En matière de tarifs douaniers, ceux du Canada et de ses principaux partenaires ne sont pas équilibrés : en 1987, les tarifs douaniers moyens américains sur les importations passibles de droits seront d'environ 4 à 5 pour cent (1 pour cent en moyenne pour le Canada en

raison du *Pacte de l'automobile* et du niveau élevé d'importations de produits primaires en franchise de droits), alors que les taux moyens du Japon et de la CEE varieront entre 5 et 7 pour cent. La moyenne des tarifs douaniers canadiens sur les importations passibles de droits sera de 9 à 10 pour cent. Ce qui n'apparaît pas dans ces moyennes, c'est le fait que les tarifs douaniers sont beaucoup plus élevés pour certains produits. Les tarifs moyens sont calculés sur une base commerciale « pondérée », ce qui signifie qu'ils sont influencés par le volume commercial de chaque article; or, ce volume est généralement plus important pour les articles exonérés de droits. Pour cette raison, on a tendance à sous-estimer les effets des tarifs douaniers sur les échanges. Néanmoins, il est probable que la protection tarifaire affecte l'économie canadienne bien plus que l'économie américaine, japonaise ou européenne, non seulement à cause des niveaux moyens des droits de douane, mais aussi en raison de la nature de la protection. Ainsi, certains tarifs douaniers canadiens, en particulier sur les machines, ne s'appliquent que si les mêmes articles sont fabriqués au Canada. Cette méthode peut créer beaucoup d'incertitude pour les importateurs canadiens de produits américains, par exemple, et elle étend automatiquement la protection tarifaire aux produits nouvellement mis au point, que la protection en soit nécessaire ou pas. En d'autres termes, on risque de décider qu'un secteur manufacturier important a besoin de protection, alors qu'il n'en est rien.

Le barème douanier reflète, également, l'hypothèse voulant que les entreprises canadiennes aient besoin de protection. Il est foncièrement difficile de comparer les barèmes douaniers de différents pays, mais on peut y arriver à peu près en examinant les droits de douane pour un « panier de produits ». Les barèmes douaniers sont des documents destinés à servir très longtemps et, à mesure de leur évolution, ils ont fini par viser, entre autres un « panier » de produits indéterminés, répartis en catégories, dans le dessein de protéger des articles qui n'ont pas encore été créés ni classifiés. Les droits frappant le « panier » fournissent ainsi une protection de base que l'on peut hausser ou, au contraire, baisser, une fois que le produit en question aura été classé.

Un exemple de « tarif » figure au tableau 4-3 d'où il apparaît que les taux canadiens sont constamment et, pour certains produits, sensiblement plus élevés que les taux américains. On peut trouver des exemples semblables dans les tarifs douaniers européens et japonais Les taux élevés du panier canadien sont un legs de la Politique nationale et reposent sur l'hypothèse que les entreprises manufacturières canadiennes ont besoin de la protection qui leur est accordée par la politique commerciale canadienne. À l'heure actuelle, cependant, où l'économie industrielle est beaucoup plus développée, une telle protection tarifaire ne sert qu'à isoler les industries canadiennes du marché mondial, même quand elles n'en ont pas besoin pour être concurrentielles. De tels tarifs douaniers pénalisent les utilisateurs industriels et les consommateurs canadiens, en permettant à nos producteurs de hausser leur prix autant que le tarif douanier le leur permet. Dans quelques secteurs, les acheteurs étrangers de produits canadiens paient moins cher que les acheteurs locaux. La protection, surtout dans pareil cas, n'est plus justifiée. Le Canada aurait donc intérêt à réduire de tels tarifs par tous les moyens, en particulier ceux qui frappent les produits manufacturés.

TABLEAU 4-3 Comparaison des tarifs douaniers moyens entre le Canada et les États-Unis applicables au «panier» de marchandises

Produit	Article de ligne de tarif canadien	Tarif douanier canadien (%) 1983	Tarif douanier canadien (%) 1987	Tarif douanier américain (%) 1983	Tarif douanier américain (%) 1987	Article de ligne de tarif américain comparable (TSUS)[a]
Produits de bois n.d.[b]	50600-1 NPF[c] ligne 46	12,1	9,2	6,6	5,1	207,00
Produits de fer ou d'acier, n.d.	44603-1 NPF ligne 29	13,9	10,2	7,6	5,7	657,25
Produits d'aluminium n.d.	35400-1 NPF ligne 29	13,9	10,2	7,6	5,7	657,40
Papier et carton de toutes sortes, n.d.	19700-1 NPF ligne 46	12,1	9,2	6,9	5,3	256,90[d]
Produits de verre, n.d.	32615-1 NPF ligne 29	13,9	10,2	9,6	6,6	548,05
Articles de plastines,[e] n.d.	93907-1 NPF ligne 230	15,5	13,5	6,9	5,3	774,55
Machines, n.d.	42700-1 NPF ligne 46	12,1	9,2	4,4	3,7	678,50

Source : Canada, Revenu Canada, Douanes et Accise, *Tarif des douanes*, Ottawa, Division de la gestion des directives du ministère, 1984; *The International Customs Journal: United States of America*, 21 avril 1983; et *Annexe*, janvier 1984.

a) TSUS = Tarif douanier des États-Unis;
b) N.D. = non disponible ailleurs;
c) NPF = Tarif de la nation la plus favorisée;
d) En plus du papier et du carton, la catégorie américaine comprend également les articles fabriqués de pulpe et papier-mâché;
e) Les plastines sont des produits fabriqués de plastique.

À l'instar de la protection tarifaire, les barrières canadiennes non tarifaires (BNT) ne se comparent pas à celles de nos partenaires commerciaux. Les États-Unis, la Communauté économique européenne, le Japon et le Canada utilisent des BNT, mais les trois premiers de ces pays en font usage plus que le Canada. Les États-Unis, par exemple, ont souvent recours à des droits de douane compensateurs ou antidumping, à des règlements administratifs et à des marchés gouvernementaux préférentiels, conformément à la politique *Buy America*. De telles BNT américaines ont plus d'effets sur le Canada et, en particulier, sur l'investissement au Canada, que nos BNT sur nos principaux partenaires commerciaux.

Voici deux exemples qui illustrent clairement les effets des BNT américaines sur le Canada. Le premier a trait aux droits compensateurs, lorsque les États-Unis se réservent la faculté d'appliquer des droits de douane spéciaux sur les importations de produits étrangers, qui auraient bénéficié de subventions de la part d'un gouvernement étranger. Cette méthode se veut

une contre-mesure justifiée à l'égard du commerce déloyal, mais elle-même prête le flanc à des abus, surtout lorsque les entreprises américaines en profitent pour harceler leurs concurrents étrangers, en les menaçant de poursuites en compensation. L'industrie canadienne du bois d'œuvre s'est récemment vu réclamer des droits compensateurs, et bien que le Canada ait eu gain de cause, le procès a été long et coûteux; cette même industrie est actuellement menacée de mesures envisagées par le Congrès, visant à limiter l'accès au marché américain du bois d'œuvre canadien. L'industrie de la pêche canadienne risque de subir le même sort, puisqu'un rapport publié fin 1984 par la *U.S. International Trade Commission* accuse le Canada d'avoir consenti des subventions aux producteurs, en particulier dans les provinces maritimes. Le résultat en est que, à tort ou à raison, les exportateurs canadiens de marchandises à destination des États-Unis sont menacés ou font l'objet de procédures légales coûteuses qu'ils n'ont pas les moyens d'éviter. Les entreprises canadiennes ou étrangères réfléchissent donc à deux fois avant d'investir au Canada, surtout si elles veulent exporter une grande partie de leur production aux États-Unis. De telles exportations, sont bien sûr, indispensables au fonctionnement efficace de toute grosse entreprise industrielle établie au Canada.

Les marchés gouvernementaux sont un autre exemple de BNT américaines qui désavantagent le Canada. Les États-Unis ont une loi générale appelée la *Buy America Act*, dont les dispositions ont été reprises dans divers textes de loi qui réglementent les achats des gouvernements des États ou du gouvernement fédéral. L'industrie canadienne des transports en commun, qui est internationalement concurrentielle, a particulièrement souffert de ces dispositions; en fait, pour pouvoir vendre leurs produits aux États-Unis, des entreprises comme Bombardier ont été obligées d'y installer des usines. De telles exigences réduisent nécessairement les investissements que peut faire au Canada une industrie canadienne « de classe mondiale », entraînant ainsi une perte d'emplois de haute qualité.

Les États-Unis ne sont certainement pas le seul pays étranger qui impose des BNT préjudiciables aux exportateurs canadiens. En fait, les producteurs canadiens connaissent bien la menace inhérente aux méthodes américaines, étant donné l'importance du marché des États-Unis pour leur prospérité. Les barrières non tarifaires appliquées aux autres marchés ont eu assez de succès pour diminuer l'importance de ces marchés quant aux produits finis, malgré des réductions tarifaires consenties. Des BNT, comme les contingentements à l'importation, les subventions et les droits de douane variables, prévalent à l'égard des produits de la pêche et des produits agricoles et servent sur les marchés européens et japonais de boucliers contre ces produits. La Communauté continue d'insister sur des normes difficiles à satisfaire et des méthodes d'achat obscures. Le Japon est le spécialiste des barrières invisibles, difficiles à prouver et impossibles à détourner, et il réussit à frustrer les exportateurs canadiens de produits manufacturés et agricoles. Même avec des produits compétitifs, l'accès aux marchés d'outre-mer n'est absolument pas garanti.

Il ressort clairement de ce bref examen des barrières tarifaires et non tarifaires que le Canada perd doublement au chapitre de la protection

commerciale. Nos produits manufacturés ne sont plus concurrentiels sur le marché intérieur et l'une des causes en est notre propre protection tarifaire. Par rapport aux pays qui ont de grands marchés intérieurs, nous souffrons également d'un climat d'investissement incertain et de la perte d'investissements créateurs d'emplois. Ces deux désavantages sont amplifiés par l'utilisation de BNT à l'étranger.

Le rendement manufacturier du Canada est une source d'inquiétudes supplémentaires. La balance commerciale de notre pays accusait traditionnellement un surplus d'exportations de produits agricoles, de matières premières et de produits fabriqués (c'est-à-dire semi-finis). Par contre, le Canada affiche un déficit important au chapitre des produits finis. Cependant, l'excédent au titre des matières premières et des produits finis était tel que notre gouvernement a pu se permettre une politique coûteuse de substitution des importations, conformément à sa politique nationale. À l'heure actuelle, une telle situation ne se justifie plus. La croissance réelle du commerce international est due aux produits manufacturés; comme l'a noté le Conseil économique du Canada, « [...] le commerce des aliments et des matières premières dans les économies de marché est approximativement 2,5 fois plus grand, en valeur réelle, qu'il y a deux décennies, alors que le montant correspondant de biens manufacturés est environ 5 fois [plus grand][1]. » Durant ce temps, le Canada, lui aussi, a accru sensiblement ses exportations de produits manufacturés et finis et, bien que nous soyons toujours largement déficitaires au chapitre des produits finis, ce déficit est beaucoup plus petit qu'en 1960, considérant le commerce extérieur total du Canada pour ce genre de produits[2]. Étant donné que le commerce mondial de produits primaires n'augmentera vraisemblablement pas au cours de la prochaine décennie, il est évident que le Canada devra augmenter ses exportations de produits manufacturés, s'il veut garder sa place sur les marchés internationaux. Il est évident qu'un pays exporte ses produits pour pouvoir importer les marchandises qu'il veut. Si nous ne réussissons pas à accroître le volume de nos exportations de produits manufacturés au cours de la prochaine décennie, nous importerons moins et, par conséquent, notre mode de vie s'en ressentira. L'économie chancelante de la Grande-Bretagne montre l'importance de l'enjeu, car la lente croissance de sa productivité et l'érosion de sa position concurrentielle internationale, depuis trente ans, ont entraîné une détérioration correspondante de son mode de vie. Ce dernier, qui était l'un des plus élevés d'Europe au milieu des années 1950, est devenu, au milieu des années 1980, l'un des plus bas des pays membres de la Communauté économique européenne.

Ainsi, le rendement commercial du Canada dépendra, dans une grande mesure, de son rendement manufacturier qu'il ne sera pas facile d'améliorer. Ce secteur subit, de par le monde, une profonde transformation qui intensifie la concurrence pour tous les pays. La capacité industrielle mondiale s'est accrue et cette tendance se poursuivra dans l'avenir, à mesure que les pays en voie de développement augmenteront leur potentiel manufacturier. Dans certains domaines, la technologie moderne a entraîné des changements rapides pour des gammes de produits, dus en partie aux techniques de production, comme l'avènement de la robotique et, en partie, à l'évolution des

produits eux-mêmes. Donc, l'important c'est d'innover, d'augmenter rapidement la production et de s'assurer de nouveaux débouchés. Finalement, les progrès réalisés dans le domaine des transports internationaux font que les marchés intérieurs peuvent de plus en plus être desservis par l'étranger, ce qui force les entreprises, au Canada et ailleurs, à devenir plus concurrentielles, ou à battre en retraite devant la concurrence internationale. Les circonstances actuelles donnent aux entreprises les encouragements et la capacité d'accéder aux marchés étrangers, et elles ont fait disparaître certains des éléments naturels de protection, comme les difficultés de transport qui, auparavant, contribuaient à isoler les différents marchés. Le message est, encore une fois, qu'il y a de moins en moins de refuges et que la prospérité du Canada dépend finalement du pouvoir concurrentiel futur de son économie. Le Conseil économique du Canada a déclaré que le pouvoir concurrentiel du Canada allait, en grande partie, être déterminé par la politique commerciale que choisira notre pays au cours de la prochaine décennie :

Le taux de croissance à long terme de l'économie canadienne est largement déterminé par l'amélioration de sa productivité concurrentielle. Les projections actuelles suggèrent que de telles améliorations seront bien moindres pendant les années 1980 qu'à la fin des années 1960 et au début des années 1970 [...] on ne peut pas ne pas tenir compte du fait que la rigidité à la concurrence, et le sentiment et les méthodes protectionnistes ont augmenté dans l'économie ces dernières années, et freinent l'amélioration de la productivité[3].

Les choix politiques

Les Canadiens devront faire un choix important : devront-ils poursuivre bilatéralement ou multilatéralement leur politique de commerce extérieur? Avant de décider, nous devons nous rappeler que les deux termes de cette alternative ne s'excluent pas nécessairement. Si nous prenons la bonne décision, nos choix seront complémentaires, et l'un fortifiera l'autre. Notre préférence marquée pour le multilatéralisme, qui caractérise nos politiques depuis quarante ans, est en partie une réaction contre le particularisme et le bilatéralisme des années 1920 et 1930. Certaines de ces forces sont toujours présentes et discernables, par exemple, quand nous essayons de trouver des solutions bilatérales à des problèmes difficiles d'importation, en appliquant des modalités ordonnées de commercialisation et des restrictions volontaires aux exportations. Cependant, le Canada recourt également à des politiques et à des instruments bilatéraux positifs, comme ceux qui permettent de régler des questions propres à deux pays ou bien d'ouvrir des débouchés entre deux pays, quand les autres États ne sont pas disposés à faire le pas. En fait, des instruments bilatéraux bien choisis peuvent servir de catalyseurs pour renforcer des institutions multilatérales.

Au cours des cinquante dernières années, le Canada a forgé, de pays à pays, des liens profitables avec de nombreux partenaires commerciaux. Ces liens sont officialisés dans des traités bilatéraux aussi bien que multilatéraux, si bien que, lorsque les gouvernements traitent de questions d'intérêts mutuels, ils peuvent s'engager par des accords bilatéraux ou multilatéraux, ou les deux. Étant donné les pressions qui s'exercent à l'heure actuelle sur les

institutions mondiales, nous pensons qu'à l'avenir les gouvernements recourront de plus en plus aux engagements bilatéraux. On a constamment entendu dire, dans les audiences publiques et dans les travaux de recherche de la Commission à quel point il importait que le Canada veille, par des accords bilatéraux sur une partie de ses intérêts, dans le cadre, bien sûr, du système multilatéral. Un chercheur, par exemple, a déclaré que l'évolution du milieu commercial international risquait de rendre le multilatéralisme moins efficace, comme instrument de politique commerciale, qu'il ne l'avait été par le passé. En particulier, le multilatéralisme peut priver le Canada des moyens propres à développer son économie interne et à faire face efficacement au nationalisme et au protectionnisme croissants des États-Unis. Le danger de la faiblesse éventuelle des institutions multilatérales est d'autant plus sérieux que, parmi tous les changements qui surviennent dans l'économie mondiale, l'attitude de plus en plus défensive de la politique américaine est celle qui risque de toucher le plus gravement le Canada[4]. En poursuivant ses objectifs économiques au cours des vingt prochaines années, le Canada devrait surveiller cet aspect de la situation mondiale.

À la suite des audiences qu'ils ont tenues dans tout le pays et de leur étude des nombreux mémoires qui leur ont été présentés, les commissaires pensent qu'il existe au Canada un consensus général sur les objectifs de la politique commerciale décrits par le gouvernement fédéral dans son document de politique commerciale de 1983[5]. On nous a répété à satiété que notre gouvernement devrait utiliser les instruments dont il dispose pour stimuler la croissance, l'efficacité, la productivité et le pouvoir concurrentiel de notre économie, et pour favoriser un milieu commercial international plus stable et plus ouvert. Nous avons entendu dire, également, que les producteurs canadiens avaient besoin de meilleurs débouchés, plus stables et plus sûrs, dans un plus vaste marché. De nombreux intervenants estiment que le marché canadien est trop petit pour permettre les économies d'échelle nécessaires à une amélioration de la productivité et de l'efficacité.

Les Canadiens ne sont pas d'accord sur la meilleure manière d'atteindre ces objectifs. Essentiellement, les arguments tournent autour de deux séries de questions : comment utiliser les instruments de politique commerciale pour obtenir une économie plus forte et plus concurrentielle? Comment obtenir de meilleurs débouchés qui soient plus sûrs sur les marchés étrangers? Ces deux questions, naturellement, ne sont pas distinctes. À une époque où l'accès au marché est largement le produit de négociations entre gouvernements, un pays doit payer le prix pour améliorer son accès aux marchés étrangers et ce, en ouvrant son propre marché au moyen d'arrangements bilatéraux ou multilatéraux. Au Canada, comme partout ailleurs, on ne comprend pas toujours cela. D'autre part, il y a d'autres raisons d'augmenter ou de réduire les mesures de protection. Comme nous l'avons noté ci-dessus, l'économie canadienne est ouverte et dépendante du commerce, et notre politique industrielle a été dominée par notre politique commerciale.

Depuis longtemps, les économistes discutent des avantages du libre-échange pour les petites économies qui exercent peu d'influence sur les conditions de leurs échanges au niveau des marchés mondiaux. Un pays gagne en exportant les marchandises qu'il peut produire relativement bon marché par rapport au

reste du monde. Il devrait donc se spécialiser dans cette ligne de production et utiliser le produit de ses ventes sur les marchés mondiaux pour payer ses importations. Bref, un avantage comparatif, plutôt qu'absolu, devrait déterminer l'orientation de la politique commerciale. Au fil des ans, cependant, de nombreux Canadiens se sont vivement opposés à l'idée que notre économie puisse être essentiellement axée sur la production primaire, même si nous avons toujours cru que notre avantage comparatif reposait sur nos industries primaires. Aussi, nos politiques se sont-elles, en grande partie, efforcées de jeter une base industrielle solide au Canada.

Il importe plus que jamais que les Canadiens reconnaissent qu'il faut s'en remettre aux forces du marché pour déterminer l'orientation de notre développement économique. D'après un observateur bien informé :

> *Il est grand temps qu'en tant que Canadiens nous commencions à nous concentrer sur les choses que nous faisons le mieux, les choses où nous avons un avantage naturel, à cause de notre géographie, ou de nos ressources naturelles, et que nous cessions de vouloir remonter le courant tout le temps, à grand coût [...] non seulement [pour] les contribuables, mais aussi pour notre mode de vie. Nous avons trop souvent été à contre-courant [...] et il vaudrait bien mieux, pour nous, poursuivre des objectifs qui sont naturels en raison de notre situation géographique et de notre place dans le monde.*
>
> (Sénateur Van Roggen, transcription, vol. 2, Vancouver, 7 septembre 1983, p. 337-338.)

Le Canada ne tirera complètement parti de son commerce que s'il va dans cette direction. Les Canadiens doivent résister aux pressions favorables au protectionnisme économique; nous devons, au contraire, abaisser lentement nos barrières commerciales protectrices et, finalement, les faire disparaître au moyen de négociations bilatérales et multilatérales avec nos partenaires commerciaux.

Certains Canadiens ont cependant déclaré à la Commission qu'il fallait augmenter la protection et encourager le développement d'une industrie secondaire par substitution d'importations. Une telle orientation ferait usage de mesures protectionnistes comme les contingentements, les exigences de contenu canadien et les tarifs douaniers élevés, pour se défendre contre les effets du niveau élevé d'investissement étranger au Canada et du protectionnisme sur les marchés étrangers.

Dans son mémoire à la Commission, le professeur Abraham Rotstein, chaud partisan d'une telle stratégie de défense, a demandé que l'on cesse de se diriger vers une libéralisation des échanges, et que l'on donne une priorité absolue à l'élaboration d'une politique industrielle plus active[6]. Le premier élément d'une telle stratégie serait, d'après lui, la substitution des importations. Les commissaires examinent le problème de politique industrielle dans une autre partie de ce Rapport. Néanmoins, sans vouloir préjuger de ce point, nous voulons affirmer que nous ne recommandons pas le genre d'intervention massive proposée dans cette autre approche, bien que nous soyons convaincus de l'importance d'une coordination étroite des politiques industrielles et des politiques commerciales.

La substitution des importations serait une réaffirmation des principes de la politique nationale. Elle se traduirait par une certaine croissance

industrielle, surtout parce qu'elle encouragerait les sociétés étrangères à ouvrir des filiales au Canada pour éviter les barrières douanières canadiennes. De telles installations auraient probablement pour objectif de desservir uniquement notre petit marché canadien et, par conséquent, seraient inefficaces à l'échelle mondiale. Ce n'est pas la meilleure stratégie pour attirer l'investissement étranger au Canada. Si nous voulons des investissements étrangers, il faudrait que ces capitaux soient attirés par le potentiel productif de notre pays, et non par la possibilité de contourner des barrières douanières artificielles.

Un élément de la stratégie protectionniste consiste à dire qu'il faut consolider l'industrie canadienne avant d'ouvrir toutes grandes les portes à la concurrence étrangère ou de chercher de nouveaux débouchés à l'étranger. Il serait logique de s'assurer qu'on est capable de soutenir la lutte, avant d'entrer dans l'arène. Néanmoins, cette forme de préparation présente beaucoup d'inconvénients. Sans concurrence étrangère, les producteurs ne sont pas particulièrement incités à rivaliser sur le marché interne. L'ajustement est par conséquent retardé ou, souvent, n'a pas lieu. En outre, on ne sait pas comment les pays choisiraient d'élever un secteur ou l'autre de leur économie à l'échelle mondiale. La rationalisation interne pose une autre difficulté, puisque l'augmentation ou la réduction d'un secteur de production ne va pas sans frais. Lorsqu'on réduit l'importance d'un secteur par un moyen quelconque (en général indéterminé), la main-d'œuvre a moins de chance de trouver à s'employer, parce que ce processus ne permet pas de tirer profit des nouveaux débouchés étrangers. Par contre, les secteurs qui grandissent pour profiter de nouveaux débouchés mondiaux tablent sur l'hypothèse que le gouvernement finira par négocier une libéralisation des échanges. Les Canadiens croient-ils vraiment que la main-d'œuvre et le patronat travailleront efficacement dans ces conditions? Les commissaires pensent que non. Les avantages d'une rationalisation interne sont de loin plus grands, lorsque celle-ci va de pair avec une rationalisation internationale au moyen de négociations commerciales.

Une politique de substitution des importations cause encore d'autres problèmes. Elle est incompatible avec la tendance vers une politique de libéralisation multilatérale des échanges, que les pays industriels poursuivent, depuis quarante ans, en vertu de l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce* (GATT). Le Canada a traditionnellement considéré que de solides institutions multilatérales comme le GATT lui sont avantageuses; c'est pourquoi, il a toujours été un fervent partisan du GATT et des efforts qu'il déploie pour libéraliser le commerce international. En outre, une politique de substitution des importations dans un pays déjà industrialisé comme le nôtre provoquerait certainement des représailles, réduisant du même coup nos possibilités d'accès aux marchés étrangers, d'ici lors incertains, car nos partenaires commerciaux jugeraient que les industries et les emplois créés par substitution des importations leur ont été volés. Nous dépendons du commerce international et nous bénéficions considérablement de nos échanges avec les autres pays. Une politique canadienne de substitution des importations constituerait, par conséquent, une menace au système de commerce multilatéral et serait incompatible avec nos besoins et nos intérêts à long terme.

La Commission rejette donc, sans équivoque, toute politique résolue de substitution générale des importations. Nous pensons que le Canada devrait adopter des conditions d'échanges plus libérales, dont il tirerait profit à la longue, tant à l'intérieur qu'à l'étranger. D'après les commissaires, la question n'est pas de savoir si nous devrions ouvrir notre marché, mais plutôt de se demander comment, à quel rythme et en échange de quel accès aux marchés étrangers nous l'ouvrirons davantage. Une telle approche reflète également le désir de nombreux Canadiens de transiger dans un milieu commercial international plus stable et plus ouvert. Nous avons entendu un grand nombre de propositions intéressantes et originales offrant des solutions. Pour simplifier notre analyse et notre présentation, nous les regrouperons en trois principales catégories.

Le Canada pourrait :

- conserver sa politique actuelle en maintenant le niveau et le genre de protection actuel, tout en faisant des efforts sélectifs pour améliorer l'accès aux marchés étrangers et en protégeant l'industrie par des mesures adaptées à chaque cas.
- participer activement à une nouvelle ronde de négociations commerciales multilatérales sous les auspices du GATT, afin d'améliorer et de garantir notre accès aux marchés étrangers, d'ouvrir le nôtre, et de consolider le cadre juridique du commerce international.
- prendre l'initiative pour éliminer les barrières douanières au niveau multilatéral et engager des négociations avec le gouvernement des États-Unis, afin de parvenir à un accord visant à réduire sensiblement les barrières tarifaires et non tarifaires entre les deux pays.

Les commissaires se rendent compte, naturellement, que le regroupement en trois catégories des choix quotidiens que les gouvernements doivent faire est un peu artificiel, car d'une part la réalité n'est jamais aussi nette et, d'autre part, il n'y a aucune raison qu'une méthode d'approche exclue tous les éléments d'une autre. Néanmoins, nous pensons que les distinctions entre ces trois solutions sont suffisamment marquées pour nous permettre d'entrevoir leurs avantages et leurs inconvénients pour le Canada, à court terme et jusqu'à la fin du siècle.

La première solution consisterait donc à maintenir le *statu quo*. Ce serait, politiquement parlant, la plus tentante, car elle ne nécessite aucune mesure nouvelle. Elle est aussi problématique, parce qu'elle risque de laisser le Canada trop longtemps aux prises avec deux politiques commerciales incompatibles : la traditionnelle politique de protectionnisme et de développement issue de la politique nationale, par opposition à celle, plus moderne et multilatérale, de libéralisation que favorise le GATT. Le problème est que cette transition a maintenant atteint le stade où les manufacturiers canadiens sont démunis devant la concurrence étrangère, ou bien n'ont pas suffisamment accès aux marchés étrangers. Le maintien de cette politique équivaudrait à priver le Canada, à l'avenir, des avantages économiques d'un secteur d'exportations plus productif. Si nous conservons notre politique actuelle, notre économie risque de stagner. Nous pourrions, bien sûr, réduire peu à peu notre niveau actuel de protection, en continuant à participer aux négociations commerciales multilatérales, mais à défaut d'une libéralisation énergique des

échanges, cette évolution sera trop lente pour nous permettre de demeurer concurrentiels.

Il est difficile de se cramponner au *statu quo* : un pays doit relever avec succès de nouveaux défis, sinon il décline. Également, une politique commerciale de *statu quo* présente des difficultés d'application. Il serait difficile, en effet, de résister aux pressions protectionnistes, et déjà certains indices montrent que la résistance a faibli. En juin 1984, le gouvernement du Canada a passé la Loi sur les mesures spéciales d'importations, portant, entre autres, sur les droits de douane compensateurs, les mesures de sauvegarde d'urgence et autres BNT. L'objet de cette loi est de faciliter le recours aux mesures de protection d'urgence. Par exemple, les critères relatifs aux préjudices ont été assouplis, afin de permettre aux tribunaux de condamner plus facilement les producteurs étrangers, en invoquant pour motif des importations préjudiciables. En outre, le nombre de critères permettant l'imposition de droits de douane compensateurs et antidumping a été élargi pour protéger les producteurs du Canada aux prises avec la concurrence de produits importés. D'autres modifications ont donné au gouvernement plus de souplesse pour diriger le commerce. Tout cela aura probablement pour effet de limiter les importations étrangères. Cette loi illustre le genre de protectionnisme qui se dessine au nom de « l'équité » des échanges et qui devient possible en l'absence d'un engagement non équivoque en faveur d'une libéralisation du commerce.

Finalement, comme nous l'avons noté, politique commerciale et politique industrielle sont inextricablement liées. Ceux qui préfèrent une politique commerciale plus ouverte sont généralement favorables à une politique industrielle concurrente, axée davantage sur le marché. Les commissaires sont d'avis que le *statu quo* pourrait nous conduire très rapidement, au cours des quelques prochaines années, à réclamer l'institution d'une économie planifiée. Ce degré d'intervention, cependant, n'est pas compatible avec l'orientation de la politique industrielle que nous avons exposée ailleurs dans ce Rapport. Nous pensons qu'une politique industrielle plus interventionniste ne se justifierait que si l'avenir s'assombrit beaucoup plus que nous ne le prévoyons. Autrement, une politique industrielle mettant l'accent sur l'efficacité et l'excellence faciliterait bien la réalisation des grands objectifs du Canada. En général, donc, et bien que le maintien du *statu quo* soit tentant, les avantages d'une telle solution n'en compenseraient certainement pas les inconvénients.

Le *statu quo* risque également de se révéler un moyen insuffisant pour ouvrir aux producteurs canadiens des débouchés plus sûrs et plus lucratifs sur les marchés étrangers, en particulier le marché américain. Depuis 1947, le Canada a généralement participé à des négociations commerciales multilatérales pour obtenir des débouchés étrangers. Cette orientation a le plus contribué à améliorer et à garantir des débouchés pour nos produits et à assurer l'ordre, la stabilité et la prévisibilité de nos relations commerciales. Leur participation active au système multilatéral a permis aux Canadiens de bénéficier d'une distribution plus efficace des ressources de notre pays, à l'échelle mondiale.

Une deuxième solution pour le Canada serait de s'embarquer dans une politique délibérée et énergique de libéralisation des échanges, afin de rendre notre secteur manufacturier plus concurrentiel et de multiplier nos débouchés

étrangers. En raison de la protection traditionnelle liée à la politique nationale, le Canada s'est retrouvé avec une base industrielle manufacturière, dont la plus grande partie se destine au petit marché intérieur canadien. De plus en plus, sa production se révèle insuffisante pour soutenir la concurrence mondiale. Les problèmes les plus graves de l'industrie canadienne sont l'absence de spécialisation et la fabrication de produits en petites quantités. Parmi les autres problèmes, il y a l'absence d'innovation attribuable au fait que notre économie est dominée par des filiales d'entreprises étrangères. Ces problèmes de production ne sont pas nouveaux au Canada; en fait, on en parle constamment dans les rapports du gouvernement et dans les études sur notre économie.

L'économie canadienne a rapidement besoin d'augmenter ses échelles de production et d'améliorer sa productivité. Les négociations commerciales multilatérales sont un moyen parmi d'autres d'atteindre cet objectif. La libéralisation des échanges entraînerait la restructuration et la rationalisation nécessaires à l'industrie canadienne, grâce à l'augmentation de la concurrence étrangère. En devenant plus concurrentiels et en accédant plus facilement aux marchés mondiaux, les fabricants canadiens seront plus aptes à survivre dans un milieu commercial mondial plus compétitif. Finalement, c'est seulement à travers une économie interne plus concurrentielle que le Canada pourra créer les emplois nécessaires pour lutter contre le chômage.

L'histoire, même celle de notre pays, offre une foule d'exemples sur le pouvoir de la libéralisation des échanges. L'abolition des *Corn laws* en 1846 fit entrer la Grande-Bretagne dans sa période de croissance économique la plus rapide. La crise désastreuse des années 1930 a été aggravée et prolongée par le protectionnisme, alors que la croissance économique rapide des pays occidentaux industrialisés, entre le milieu des années 1950 et les années 1970, était en partie due à l'influence libéralisatrice des négociations du GATT. Bien que les commissaires ne veuillent pas trop pousser cette conclusion, ils notent, cependant, que le déclin de la croissance économique, qui a commencé en 1973, a coïncidé avec l'adoption de politiques plus protectionnistes et une baisse d'influence du GATT. Les années 1930 aussi bien que les années 1970 ont vu la « faillite » des politiques protectionnistes. Au Canada, nos secteurs les plus forts et les plus énergiques sont ceux qui sont le mieux intégrés aux marchés mondiaux, c'est-à-dire ceux qui se réclament des niveaux de protection les plus bas et font face à des barrières peu élevées sur les marchés d'exportation.

Cependant, les négociations multilatérales deviennent de plus en plus compliquées et longues. On essaye actuellement de voir sur quelle base on pourrait amorcer une nouvelle ronde de négociations du GATT. Celles-ci porteraient sur l'élaboration d'un nouveau code de droit commercial international et sur la réduction des barrières au commerce international. Ces discussions seraient dans l'intérêt du Canada, mais les résultats de négociations futures du GATT ne sont *pas* encore pour demain. L'organisation d'une nouvelle ronde est un processus compliqué et, pourtant, elle serait principalement axée sur les intérêts de trois ou quatre grands protagonistes : les États-Unis, la Communauté économique européenne (CEE), le groupe des pays moins développés et le Japon. Le Canada est un joueur important mais notre

pays ne fixe pas l'ordre du jour pas plus qu'il ne détermine les résultats. Aucune question n'a rallié jusqu'ici une majorité quelconque. Une fois les négociations engagées, elles vont très lentement et ne débouchent pas nécessairement sur des solutions à des problèmes typiquement canadiens, surtout s'ils se rapportent à notre commerce avec notre partenaire commercial le plus important.

Le multilatéralisme, à l'exclusion de toute autre solution, ne permettrait peut-être pas au Canada d'améliorer son accès au marché le plus important. La croissance de nos exportations à destination des États-Unis est due à notre proximité, à nos liens étroits inter et intra-sociétés, et à l'ouverture relative de ce marché par rapport à celui de nos autres principaux partenaires commerciaux : la Communauté économique européenne et le Japon. L'accessibilité même du marché américain, par rapport à celle des autres pays, signifie que les États-Unis ne devraient probablement pas élargir beaucoup plus leurs politiques multilatérales, sans s'assurer que la Communauté économique européenne et le Japon en fassent autant. Nous avons intérêt à négocier notre accès au marché américain conjointement avec ces deux partenaires amis, nous risquons également de voir l'Europe et le Japon ouvrir, à notre détriment, leurs marchés aux exportations américaines.

Une troisième possibilité consisterait à essayer d'obtenir les avantages de l'approche multilatérale, de faire une politique de libre-échange bilatéral avec les États-Unis. Pareille mesure radicale prêterait le flanc à une forte controverse. Même si le public semble favoriser à l'heure actuelle une libéralisation des échanges avec les États-Unis, le Canada aurait beaucoup de difficultés à négocier un accord acceptable. D'après les commissaires, la deuxième et la troisième solutions devraient faire l'objet d'un examen très attentif. Notre propre analyse est exposée dans les deux chapitres qui suivent.

Notes

1. Conseil économique du Canada, *L'amorce de redressement*, XX[e] exposé annuel, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1983, p. 19–20.
2. *Ibid.*, *Les enjeux du progrès : innovations, commerce et croissance*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1983, p. 99.
3. *Ibid.*, *L'amorce de redressement*, XX[e] exposé annuel, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1983, p. 95.
4. Voir John M. Curtis, « L'orientation de la politique commerciale canadienne dans une économie mondiale en évolution » dans *Le Canada et le système d'échanges multilatéraux*, vol. 10 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.
5. Affaires extérieures Canada, *La politique commerciale du Canada pour les années 1980 : document de travail*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1983.
6. Voir Institut canadien de politique économique, mémoire, février 1984. Ce mémoire a été publié par la suite. Voir Abraham Rotstein, *Rebuilding from Within: Remedies for Canada's Ailing Economy*, Ottawa, Institut canadien de politique économique, 1984.

CHAPITRE 5

Le Canada et l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT)

Introduction *305*

Les réalisations du GATT *306*

Les problèmes du GATT *307*

Note 315

Les perspectives offertes par de futures négociations *316*

Conclusions *322*

Notes 323

CHAPITRE 5

Le Canada et l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT)

Introduction

La Commission est fermement persuadée qu'un contexte commercial plus libéral exposera les producteurs canadiens aux effets bénéfiques d'une concurrence internationale accrue et permettra à notre pays d'avoir plus facilement accès aux marchés extérieurs. Simultanément, les Canadiens doivent chercher à mieux assurer l'accès dont ils bénéficient déjà, afin d'atténuer le plus possible les incertitudes que pourraient éprouver les entreprises canadiennes, qui cherchent à se développer par l'exportation. Dans ce contexte commercial plus libéral et plus sûr, nos exportateurs pourront, grâce à un accès plus facile, exploiter à fond les possibilités que l'économie globale offre au Canada.

Depuis 1947, le moyen auquel le Canada a eu le plus recours, pour améliorer et assurer son accès aux débouchés extérieurs et pour libéraliser graduellement l'accès à son propre marché, a été celui des négociations multilatérales dans le cadre de l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce* (GATT). Nombre de Canadiens ont la conviction que le GATT nous a été profitable en élargissant notre accès aux marchés extérieurs et en assurant la discipline du commerce international, fournissant ainsi une certaine garantie d'accès aux débouchés internationaux. Le GATT a également fourni un cadre pour la libéralisation ordonnée de notre marché intérieur, permettant ainsi à notre économie de devenir plus compétitive. La Chambre de commerce du Canada, intervenant devant la Commission, a résumé la question en ces termes :

> *Étant donné qu'il dépend énormément du commerce international et que son marché domestique est beaucoup plus restreint que celui de la plupart des autres pays industrialisés, le Canada doit compter sur un climat commercial libre et ouvert. Il est donc de son intérêt que les organismes multilatéraux comme le GATT survivent et soient renforcés.*
>
> (Chambre de commerce du Canada, mémoire, le 3 octobre 1983, p. 19.)

Lorsqu'on évalue les options qui s'offrent aux Canadiens pour les prochaines années en matière de politique commerciale, il faut tenir compte tant des avantages que nous a déjà valu notre participation au GATT que de nos perspectives d'avenir. À quel point pouvons-nous élargir notre accès aux marchés internationaux grâce au GATT? À quel rythme et avec quel degré de certitude?

Les réalisations du GATT

Le GATT a hérité d'un lourd passif, constitué par des droits de douane élevés et souvent discriminatoires, eux-mêmes renforcés par une multitude de barrières non tarifaires (BNT), également utilisées de façon discriminatoire. Les représailles et les mesures de rétorsion étaient les moyens employés normalement pour régler les contentieux entre pays. Sept séries ou « rondes » de négociations ont eu lieu dans le cadre du GATT, depuis la conclusion de l'*Accord général* en 1947. Le Canada y a participé activement. De la deuxième à la cinquième série, les réductions tarifaires ont été relativement modestes. Par contre, les négociations couramment appelées le *Kennedy Round* et le *Tokyo Round* ont débouché sur des diminutions importantes des droits de douane. Les droits qui frappent les produits industriels dans les pays développés sont probablement plus faibles de nos jours qu'ils ne l'ont été depuis la fin des années 1870, et nettement moins élevés qu'au cours des années 1930 (par exemple, la moyenne des droits s'établissait à 50 pour cent aux États-Unis pendant les années 1930, tandis qu'après la mise en application complète des réductions convenues lors du *Tokyo Round*, les droits de douane moyens sur les produits industriels seront de cinq pour cent). De plus, à peu près tous les droits de douane qui frappent les produits industriels et les produits de la pêche, de même qu'un grand nombre de produits agricoles, sont « gelés ». C'est-à-dire qu'un pays ne peut les majorer que s'il les renégocie, en versant un dédommagement ou en s'exposant à des représailles. Les rondes de négociations du GATT ont eu un effet cumulatif appréciable, notamment en habituant les pays à négocier et à agir sur le plan multilatéral et en donnant à chaque étape un nouvel élan en faveur d'une libéralisation plus poussée des échanges.

Le GATT a également permis de progresser dans l'abolition des barrières non tarifaires (BNT) ou, lorsque ces dernières sont justifiées, dans leur assujettissement à une plus grande discipline internationale et dans l'amenuisement du recours abusif aux BNT. Au début des années 1960, les pays d'Europe et le Japon, entre autres, ont abrogé leurs restrictions quantitatives par milliers. Ce résultat remarquable a permis de libéraliser sensiblement le commerce. Les accords du *Tokyo Round* en matière d'évaluation, de dumping, de barrières techniques, d'achats publics, de subventions, de mesures compensatoires et d'octroi de licences d'importation ont réduit dans une large mesure le risque que ces moyens soient utilisés pour restreindre les échanges commerciaux. À mesure que les observateurs auront une plus juste perception des choses, les accords relatifs aux obstacles techniques et aux marchés publics – qui font entrer pour la première fois ces catégories de barrières dans le champ d'application du GATT – seront

probablement considérés comme ayant apporté une importante contribution à la libéralisation des échanges. Le commerce des produits industriels, de la plupart des produits de la pêche et de certains produits agricoles est maintenant plus libre de BNT qu'il ne l'a été depuis les années précédant la crise. Chose tout aussi importante, le GATT a commencé à établir des règles de droit pour la conduite des relations commerciales internationales. Le système d'arbitrage des différends met les parties sur un pied d'égalité, peu importe leur puissance, et permet généralement d'aboutir à un règlement rapide et équitable.

Les pays développés à économie libérale offrent maintenant, dans l'ensemble, un accès plus libre à leurs exportations mutuelles qu'ils ne l'ont fait depuis le début du siècle. De plus, il y a maintenant beaucoup moins de risques que cet accès soit limité, voire supprimé, par l'imposition de droits de douane ou d'autres obstacles au commerce. Depuis l'établissement du GATT, les échanges commerciaux internationaux ont fait plus que sextupler en valeur. Pendant la majeure partie de cette période, la plupart des pays développés à économie de marché, dont le Canada, ont vu leurs exportations croître plus rapidement que leur économie. La libéralisation des échanges sous l'égide du GATT a été la base de l'expansion du commerce international et de la croissance des pays industrialisés.

Le Canada doit absolument disposer d'un accès stable aux marchés extérieurs, notamment à ceux des États-Unis, de la Communauté économique européenne (CEE) et du Japon, tout en ayant la possibilité de négocier l'élargissement de ses débouchés extérieurs à des conditions raisonnables. La meilleure façon d'assurer cet accès est de l'inscrire dans une convention qui s'efforce de traiter les parties sur un pied d'égalité. Si on les évalue à la lumière de ces critères de base, les réalisations du GATT ont été sans équivalent et peuvent généralement être jugées satisfaisantes, sinon dans l'absolu, du moins en comparaison avec le passé. Sans le GATT, le Canada n'aurait probablement pas vu ses exportations augmenter plus vite que son économie intérieure depuis la Seconde Guerre mondiale.

Les problèmes du GATT

S'il a joué un rôle-clé dans l'abaissement des barrières tarifaires et dans l'expansion du commerce extérieur après la Seconde Guerre mondiale, le GATT se trouve maintenant à une étape difficile de son évolution. Le nombre des parties à l'Accord a augmenté, de sorte que les négociations sont moins faciles à mener. Le GATT n'est plus – et il faut s'en réjouir – le « petit cercle » des 23 pays qui avaient conclu l'*Accord général* initial en 1947. En fait, c'est une chose bien différente de négocier simultanément avec 100 pays ou plus, et c'est parfois le plus petit dénominateur commun qui semble déterminer l'issue des délibérations du GATT. Une part plus importante du commerce est maintenant régie par des limitations volontaires des exportations; les ententes de commercialisation ordonnée ont vu leur nombre s'accroître et le contingentement est devenu plus fréquent. Les questions qui intéressent aussi bien le Canada que ses principaux partenaires commerciaux n'ont pas toujours été étudiées à fond, en raison de notre incapacité collective à

convaincre toutes les parties à la négociation de la validité des solutions de rechange proposées.

La question pour les Canadiens consiste maintenant à déterminer quels avantages, sous forme d'un accès élargi et plus sûr aux marchés internationaux, le GATT peut encore leur offrir. Comme d'autres pays, le Canada est conscient depuis longtemps de la nécessité de promouvoir une évolution graduelle vers un contexte plus libéral des échanges commerciaux. Cependant, les propositions de libéralisation se heurtent à l'heure actuelle à un mouvement en faveur d'une limitation plus stricte des importations et de la protection des activités existantes afin de préserver l'emploi. Un système économique international reposant sur la spécialisation et la libre circulation des biens et des services limite le droit de chaque pays à poursuivre ses objectifs et politiques propres. En cette fin de siècle, les Canadiens doivent se poser sérieusement la question de savoir si l'approche multilatérale de la libéralisation des échanges offre des perspectives suffisamment prometteuses à leur économie.

On ne peut tenir pour acquis que les règles de droit telles qu'elles existent et la volonté politique qui les sous-tend continueront à caractériser le commerce international et l'ordre économique global. Dans nombre de pays, les pouvoirs publics intensifient leurs interventions dans l'économie intérieure; ils élaborent toutes sortes de « stratégies » de développement industriel et agricole qui, dans bien des cas, se ramènent à des programmes d'aide qu'il est nécessaire de défendre en contrôlant les importations concurrentielles. Aussi, certains gouvernements, et notamment ceux des grands pays, ont-ils actuellement tendance à considérer les règles économiques et commerciales internationales comme des prolongements de leur politique intérieure – comme des règles à observer uniquement lorsqu'elles s'accordent à cette politique et qui, dans le cas contraire, peuvent être modifiées ou contournées.

Les grands principes incorporés dans l'*Accord général* visaient initialement à instaurer un cadre pour la conduite des relations commerciales, pour les négociations périodiques afin de réduire les obstacles aux échanges et pour l'infléchissement de la politique commerciale des parties, dans le sens de la libéralisation. La volonté d'imposer une certaine discipline afin de préserver les réductions tarifaires obtenues a été, au fil des années, l'une des influences qui ont modifié progressivement le caractère du GATT. Cette transformation s'est manifestée tout particulièrement au cours du *Tokyo Round*, lorsque les participants à l'Accord ont déployé des efforts concertés, afin de traduire ces principes généraux en règles et en procédures détaillées. Cela a malheureusement eu des effets secondaires imprévus. Au lieu de continuer à promouvoir l'élimination des obstacles au commerce, le GATT consacre maintenant certaines barrières, tant qu'elles sont établies d'une certaine façon, conformément à des règles précises. Cela a incité certains États membres, qui n'avaient pas recouru jusque-là à certaines catégories de barrières commerciales, à se doter de tout l'arsenal des moyens autorisés par le GATT pour se défendre contre les autres membres. Le Canada n'a pas fait exception. Jusqu'en 1977, notre pays n'avait pas de méthode établie pour imposer des droits compensateurs. Il s'est doté depuis d'un système bien élaboré qui est

entièrement conforme aux règles du GATT, mais pas nécessairement dans le meilleur de nos intérêts. Ainsi, en raison des efforts déployés par les membres pour imposer une certaine discipline, les négociations du GATT ont été directement à l'origine de l'apparition de nouvelles barrières commerciales dans des pays qui, jusque-là, ne les avaient pas jugées nécessaires.

De façon générale, le GATT a permis d'enregistrer des progrès appréciables dans l'abaissement des barrières tarifaires. Celles qui restent en vigueur sont souvent les plus difficiles à négocier, notamment au plan multilatéral. Les questions de politique commerciale qui font problème actuellement ne portent pas tant sur les droits de douane que sur les barrières non tarifaires (BNT). Cette forme de protection est extrêmement difficile à déceler et à surveiller, puisqu'elle est bien souvent inséparable de la politique intérieure suivie par le pays considéré. Les dispositions du GATT en matière de BNT ne font qu'énoncer des principes généraux, sans règles bien précises. C'est lors du *Tokyo Round* qu'on a essayé pour la première fois d'assujettir les BNT à un ensemble complet de règles, mais le processus est loin d'être achevé et certains des codes applicables laissent encore à désirer.

Une question étroitement liée au dossier des BNT est celle des modalités de règlement des litiges dans le cadre du GATT. En cas de différend, les pays membres sont tenus de mener des consultations bilatérales; si ces dernières ne donnent rien, ils peuvent demander qu'un groupe spécial soit saisi de l'affaire. Cette méthode a produit d'assez bons résultats tant qu'on s'entendait généralement sur le bien-fondé d'une libéralisation du commerce international, mais un certain nombre de problèmes sont apparus dernièrement, notamment l'absence de modalités efficaces de surveillance et d'exécution, le recours plus fréquent à des mesures de protection non prévues par le GATT et le non-respect des recommandations des groupes spéciaux du GATT. Ces problèmes peuvent tous être rattachés à des divergences croissantes de vues entre les participants au sujet de la nature et de l'objet du GATT. Depuis le *Kennedy Round*, on constate que les pays ont tendance à régler bilatéralement leurs litiges commerciaux, hors du GATT. Cette tendance, qui affaiblit le principe de non-discrimination du GATT, a conduit les Canadiens à craindre pour le maintien d'un accès sûr aux marchés internationaux.

L'une des grandes caractéristiques de fonctionnement du GATT est la volonté de maintenir un équilibre global des avantages entre tous les participants, par l'application du principe de réciprocité. Si un membre s'estime lésé, les dispositions de règlement des litiges du GATT lui permettent de rechercher un nouvel équilibre, que ce soit au plan bilatéral ou par des initiatives collectives. Le GATT est donc une institution politique dynamique régie par un ensemble de règles, dont aucune n'a de valeur absolue et plusieurs sont ambiguës. Son dynamisme joue cependant en faveur des membres les plus puissants, qui peuvent se permettre d'adopter des mesures susceptibles de nuire à un pays plus petit, en sachant bien qu'ils n'ont guère de représailles à craindre. Si une mesure est contestée, elle reste en vigueur jusqu'à ce que la procédure de règlement des différends soit parvenue à son terme. Si le pays qui a contesté la mesure obtient gain de cause, une grande puissance récalcitrante peut y apporter des aménagements mineurs et déclencher de nouveau la procédure de règlement. Inversement, les grands

pays ont toute facilité pour prendre des mesures de rétorsion contre une puissance moindre dont ils jugent la politique néfaste à leurs intérêts, obligeant de nouveau ce pays à recourir à la procédure de règlement des différends.

Les démêlés du Canada avec la Communauté économique européenne (CEE), au sujet des exportations canadiennes de bœuf de première qualité, de plomb, de zinc et de papier-journal vers la CEE, illustrent bien cet état de choses. Le cas du papier-journal est particulièrement instructif. À la suite de négociations avec les pays scandinaves, la Communauté avait jugé qu'il serait avantageux de réduire un contingent en franchise de droits, gelé en faveur du Canada, pour le papier-journal. Le Canada contesta à plusieurs reprises cette initiative de la CEE et un groupe spécial du GATT lui donna raison; cependant, pour ne pas trop aigrir les relations avec la Communauté, notre gouvernement finit, pour régler le contentieux, par accepter un contingent moins élevé que celui que nous avions « payé » lors de la série précédente de négociations multilatérales. La Communauté a manifestement jugé que ses engagements envers les pays scandinaves en matière de libre-échange et son désir de limiter l'accès qu'elle accordait au papier-journal de l'étranger passaient avant ses relations avec le Canada ou ses obligations envers le GATT.

Un troisième grand problème est celui de l'intégration des pays moins développés (PMD) dans le système du GATT. Ces pays n'ont pas le pouvoir d'infléchir les négociations en leur faveur. C'est la taille du marché qui sert d'atout dans les négociations au GATT. Or, les PMD n'ont ni un marché suffisamment important ni le désir, à ce qu'ils ont montré, d'en ouvrir l'accès aux autres pays afin de jouer les cartes, si limitées soient-elles, dont ils pourraient disposer dans une négociation. Leur perception du système d'échanges commerciaux et de paiements depuis la Seconde Guerre mondiale diffère complètement de celle qu'en font les pays développés, d'où une approche différente de la négociation. La vigueur future du système commercial multilatéral dépend toutefois de l'appui et de la participation sans réserve de tous les pays membres – faute de quoi des clivages apparaîtront entre les catégories de pays en fonction de leurs intérêts particuliers.

Le GATT n'existe pas hors de la volonté de ses membres, pas plus qu'il ne peut aboutir à des décisions qui leur sont insupportables. Le GATT n'est ni un mécanisme judiciaire, ni un organisme d'exécution de la loi, mais l'incarnation de la volonté collective des États membres. Il représente le résultat cumulatif d'un grand nombre de négociations importantes ou secondaires, qui ont porté aussi bien sur les grandes règles que sur des concessions commerciales précises. Si la discipline s'y est relâchée, c'est que les participants n'ont pas jugé bon d'y adhérer.

Le GATT ne se limite pas, loin de là, aux 38 articles de l'*Accord général*. Il comprend aussi :

- des listes tarifaires détaillées, modifiées par sept séries de négociations générales et nombre de négociations particulières menées dans l'intervalle;
- les protocoles d'accession et d'association, qui énoncent les conditions précises appliquées par les membres qui s'écartent de l'*Accord général*;
- les codes et ententes accessoires négociés à l'occasion du *Kennedy Round* et du *Tokyo Round* et auxquels les membres du GATT n'ont pas tous adhéré;

- les *Instruments de base et documents divers* dont les 31 volumes (1985) regroupent près de quarante années d'expérience, d'ententes, d'interprétations, de conclusions des groupes spéciaux, de rapports de groupes de travail et de conventions;
- l'*Arrangement multifibres*, une entorse organisée à la discipline de l'article XIX, qui permet aux 52 États participants d'appliquer un contingentement discriminatoire au commerce du textile et du vêtement;
- diverses autres dérogations et dispenses, notamment au titre de l'article XXIV, qui établissent des unions douanières, des marchés communs et des zones de libre-échange discriminatoires.

En résumé, le GATT est devenu au fil des années un système des plus complexes, caractérisé par des niveaux divers d'engagement et de participation. Il est loin de représenter un code bien établi de règles internationales appliquées par tous ses membres de façon non discriminatoire.

L'opinion des divers États membres sur les objectifs du GATT a évolué à tel point qu'on ne s'entend plus sans mal sur les mesures qui devraient ou non être prises dans le cadre du GATT. Il est particulièrement important pour le Canada de comprendre l'attitude que nourrissent envers le GATT les États-Unis, la Communauté économique européenne, le Japon et les PMD pris collectivement.

Les États-Unis ont longtemps profité de leur rôle moteur au sein du GATT. Ils voyaient dans cette institution le meilleur moyen de gérer leurs relations commerciales nombreuses et variées. Étant à l'origine de nombre de questions qui dominent actuellement l'ordre du jour en matière de commerce international, les États-Unis tiennent beaucoup à donner un second souffle au GATT par une nouvelle série de négociations multilatérales. Cependant, alors qu'autrefois la participation américaine au GATT s'inspirait autant de considérations d'ordre politique et stratégique que de raisons économiques et commerciales, ces dernières sont maintenant beaucoup plus importantes. Les États-Unis se jugent victimes de leur générosité passée. D'après eux, leur marché est plus ouvert que celui de tous leurs partenaires commerciaux, leur économie plus vigoureuse et leur monnaie plus forte; ils considèrent aussi leur déficit commercial comme intolérablement élevé. Aussi mettent-ils beaucoup d'espoir dans une nouvelle série de négociations du GATT, non seulement pour réformer cette institution, mais aussi pour corriger les déséquilibres qui sont apparus en son sein. Les États-Unis ne considèrent plus que faire le premier pas leur donne un avantage stratégique. Ils ne sont plus disposés à libéraliser l'accès à leur marché, à moins d'avoir la certitude que les autres pays feront de même et qu'une discipline mieux observée permettra de lutter contre les pratiques commerciales déloyales. Il est révélateur que les États-Unis, tout en exerçant des pressions en faveur d'une reprise rapide des négociations, n'ont pas pour objectif une réduction des tarifs, comme c'était le cas lors des négociations antérieures.

La participation des États-Unis au GATT, bien que généralement éclairée et favorable à la libéralisation des échanges, n'a pas toujours été dépourvue d'arrière-pensées. Ils se sont parfois servis du GATT pour faire légitimer sur le plan international certaines de leurs politiques commerciales. Étant donné leur influence prépondérante, ils sont généralement parvenus à leurs fins, que

ces politiques soient ou non dans l'intérêt de tous les membres. C'est à la suite de la demande des États-Unis, qui voulaient être dispensés de leurs obligations en matière d'importations agricoles, que le GATT est devenu incapable de mieux faire respecter la discipline dans le commerce des produits agricoles. Ce sont encore les États-Unis qui ont parrainé l'*Arrangement multifibres*, à l'origine des vingt-cinq dernières années de protectionnisme organisé dans le commerce du textile et du vêtement. Enfin, c'est l'importance accordée par les États-Unis aux règles et aux procédures qui a fait naître ce qui, pour certains observateurs, constitue maintenant la plus grande menace pour le GATT, soit la légitimation complète des mécanismes de protection d'urgence.

Depuis l'instauration du GATT, ses membres ont cherché à rendre les relations commerciales internationales plus stables, prévisibles et transparentes en négociant des règles générales applicables à tous les participants. Cet ordre et cette stabilité sont en effet nécessaires à la confiance et aux investissements des entreprises dans un monde interdépendant. Cependant, les mécanismes de protection d'urgence produisent un effet exactement contraire. Ils établissent des règles complexes à l'égard des importations subventionnées ou sous-évaluées, qui portent préjudice à un pays, de même que des importations fortement nuisibles (c'est-à-dire politiquement intolérables); ils permettent aussi aux États d'imposer à ces importations des contingentements, des surtaxes ou des pénalités. Dans les pays industrialisés, ces mécanismes ont maintenant supplanté les droits de douane, comme principal moyen de protection économique. Ils permettent d'autoriser l'entrée des importations, jusqu'à ce que les producteurs intérieurs touchés puissent convaincre leur gouvernement qu'elles devraient être réduites. Aucun pays n'a de mécanisme aussi complet, à ce chapitre, que les États-Unis. Les lois régissant le commerce aux États-Unis, qui sont généralement conformes à leurs obligations envers le GATT parce qu'ils ont été les principaux instigateurs des règles, offrent aux entreprises américaines toutes sortes de possibilités pour dresser des obstacles sur le chemin de leurs concurrents étrangers et les empêcher d'investir. L'insistance avec laquelle les États-Unis préconisent un renforcement des règles et de la discipline dans les relations commerciales internationales est donc de mauvais augure pour les autres pays.

Depuis sa création, la Communauté économique européenne a une conception du système d'échanges internationaux qui s'écarte radicalement de celle des États-Unis. Elle s'efforce avant tout d'établir autour du « poumon » économique de l'Europe un système de préférences, qui est discriminatoire à l'endroit de ses principaux concurrents, les États-Unis et le Japon. La majeure partie du commerce extérieur de la CEE est actuellement régie par le *Traité de Rome* et les ententes connexes, et non par le GATT. Ce dernier s'applique principalement aux relations commerciales entre la CEE et les États-Unis, le Japon et le Canada – relations qui, bien que non négligeables, sont en régression dans le commerce global de la Communauté. Aussi le renforcement du système multilatéral passe-t-il manifestement au second rang pour celle-ci. La CEE ne voit pas l'avantage qu'elle pourrait tirer de nombre de questions que les États-Unis mettent à l'ordre du jour des débats

sur la politique commerciale, y voyant même dans certains cas une menace. La Communauté est donc engagée dans un jeu délicat qui consiste à accueillir favorablement les propositions de négociation, tout en contrecarrant les efforts de mise en route effective des discussions ou de définition d'un ordre du jour.

La CEE et les États-Unis conçoivent de façon complètement différente le rôle de l'État dans l'économie, ce qui transparaît dans leur attitude vis-à-vis des futures négociations commerciales. La Communauté voit dans le désir des États-Unis d'insuffler un nouveau dynamisme au GATT et de renforcer la discipline internationale, une menace contre nombre de ses politiques internes. Les États-Unis, quant à eux, jugent nécessaire d'établir des règles qui sanctionnent les gouvernements tentés d'intervenir dans leur économie pour atteindre des objectifs politiques ou sociaux particuliers. Un dossier qui cristallise ces divergences est celui de la Politique agricole commune (PAC) de la CEE. Dans le cadre de la PAC, les prix des produits agricoles sont fixés par l'État selon une formule qui ne tient guère compte de leur prix de revient. Ainsi, tous les agriculteurs de la Communauté, même les moins efficaces, peuvent compter sur un niveau de vie décent. Ces prix sont protégés par un système de droits ou prélèvements variables et de contingents d'importation, dans le but d'empêcher les produits étrangers concurrentiels d'entrer dans la Communauté. Presque tous les producteurs sont en fait subventionnés, produisant d'énormes surplus, dont on ne peut se débarrasser qu'en les bradant à vil prix sur le marché international. La PAC est pour la Communauté un mécanisme coûteux, mais nécessaire qui lui permet de maintenir sa cohésion, d'assurer quasiment son autosuffisance agricole et de garantir aux petits agriculteurs un revenu comparable à celui des travailleurs de l'industrie en milieu urbain. Les politiques communautaires, qui sont en vigueur sans interruption depuis une vingtaine d'années, ont fermé le marché de la CEE aux produits étrangers plus concurrentiels et ont fait d'elle un concurrent déloyal sur les tiers marchés. Pour les États-Unis, la PAC incarne les maux attribués à un trop grand interventionnisme de l'État. Il n'est pas facile de rapprocher des vues aussi divergentes dans des négociations multilatérales, tout particulièrement lorsqu'elles se retrouvent dans d'autres secteurs.

La Communauté économique européenne a également une attitude ambiguë au sujet de la force du droit dans les relations commerciales internationales. Elle considère le renforcement des règles de droit et des mécanismes de règlement des différends, comme une entrave à sa capacité de conclure des ententes bilatérales et sectorielles avec les pays les plus touchés par des pratiques particulières. S'il est vrai qu'on peut sans doute attribuer aux États-Unis la paternité de la discrimination qui sous-tend les règles régissant le commerce international des textiles et du vêtement, il faut dire que la Communauté les a perfectionnées et en renforce périodiquement le caractère restrictif et discriminatoire. Elle considère l'arbitrage par une tierce partie, pourtant prévu dans les règles du GATT, comme une ingérence dans ses propres mécanismes de décision, déjà assez complexes. La Communauté a donc une attitude négative envers ces prétendues ingérences et ne tient généralement aucun compte des conclusions qui ne font pas son affaire.

Le Japon participe activement au GATT et, tout comme les États-Unis, réclame une nouvelle série de négociations commerciales. Il ne se conforme toutefois pas entièrement aux principes du GATT, que ce soit dans sa politique d'exportation, où il est disposé à conclure avec ses partenaires commerciaux des accommodements incompatibles avec l'*Accord général*, ou dans sa politique d'importation, où une foule de pratiques et de règles subtiles font obstacle à la pénétration des entreprises occidentales, plus directes en affaires. Le Japon juge lui aussi important de maintenir et de renforcer le système commercial multilatéral, encore qu'il soit peut-être mû moins par le désir d'imposer une plus grande discipline générale que par la volonté de détourner l'attention des points de friction qui l'opposent à ses partenaires bilatéraux. On peut compter sur le Japon pour participer sans réserve aux activités du GATT, mais il est peu probable qu'il jouera un rôle de chef de file. À long terme, ce sont les négociations bilatérales – en particulier si elles sont calquées sur le modèle des négociations avec les États-Unis – plutôt que le GATT, qui offrent les meilleures chances d'élargir l'accès au marché japonais.

Les pays moins développés (PMD) qui font partie du GATT ne sont pas assujettis à la même discipline et aux mêmes obligations que les pays industrialisés. Au fil des années, les membres du GATT ont systématiquement dispensé ces pays de leurs obligations, pour adopter des mesures spéciales en leur faveur. Les PMD considèrent néanmoins le système multilatéral de paiements et d'échanges comme un moyen pour établir une relation de dépendance par l'exploitation économique. L'échec des négociations sur des mesures de sauvegarde multilatérales et la persistance des dispositions discriminatoires de l'*Accord concernant le commerce international des textiles (Arrangement multifibres)* symbolisent à leurs yeux l'insensibilité du GATT à leurs aspirations. Pour eux, le GATT a besoin d'une restructuration fondamentale qui devrait obliger ses membres à pratiquer une « discrimination à rebours » en leur faveur, jusqu'à ce qu'ils aient atteint un stade de développement économique comparable à celui des pays composant l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Il ne se trouve évidemment pas beaucoup de pays développés pour partager leur point de vue au sujet du GATT.

> *Il est difficile de prétendre que les pays en développement, ayant un droit presque illimité à la protection de leur marché contre les importations, pourraient être lésés d'une façon quelconque par les autres pays qui gardent leurs frontières ouvertes. Même les critiques justifiées, que les pays en développement formulent à l'endroit de la protection à laquelle se heurtent leurs exportations vers beaucoup de pays, par exemple, en matière de textiles et de vêtements, ne sont pas entièrement valables. Le degré de pénétration de ces produits est malgré tout appréciable sur les marchés de maints pays industrialisés, même s'il est incontestablement réduit par la forte protection dont les secteurs correspondants jouissent dans ces pays. Le GATT n'est pas un système qui exploite les pays en développement; au contraire, il leur offre une certaine garantie d'accès à des marchés relativement ouverts, notamment si on les compare aux pays à planification centrale ou au marché des pays en développement eux-mêmes. Il n'y a donc guère de chances pour que des*

modifications fondamentales soient apportées au système d'échanges internationaux pour satisfaire les revendications des PMD. Si changement il y a, ce sera pour tenir compte de besoins plus généraux[1]. [Traduction]

Malgré ces attitudes apparemment inconciliables des principaux participants, le GATT reste un mécanisme remarquablement efficace et un symbole de coopération multilatérale. Le défi des négociations futures consistera à maintenir cet acquis, voire à le renforcer. Il sera extrêmement difficile à relever et exigera bien de la volonté politique, du temps et des compromis.

Il ne faut quand même pas noircir le tableau à outrance. Le système d'échanges internationaux est affaibli, certes, mais il tient. Les pays ont évité ou négligé les règles et les normes de conduite du GATT dans un certain nombre de domaines, mais ces règles et normes continuent à régir une bonne partie du commerce mondial et à servir de référence pour juger telle ou telle mesure commerciale. Dans l'ensemble, aucun pays, petit ou grand, ne semble disposé à préconiser l'effondrement des systèmes internationaux de coopération économique en place, par crainte des conséquences. Bien des propositions de réforme et de dynamisation du système d'échanges internationaux ont été formulées. Certains proposent la tenue d'une nouvelle série de négociations du GATT d'ici la fin de la décennie, tandis que d'autres voudraient que le GATT s'efforce plutôt de libéraliser les échanges et d'étendre les règles régissant le commerce international par une ou plusieurs méthodes, notamment au moyen d'accords bilatéraux, régionaux ou fonctionnels.

Le GATT est le fruit d'un compromis difficile entre les perfectionnistes et les protectionnistes. La ratification de la *Charte de la Havane* par les États-Unis a achoppé sur le mécontentement, tant de ceux qui voulaient que l'Organisation du commerce international soit l'incarnation parfaite des principes économiques du libre-échange, que de ceux pour qui des règles internationales empêcheraient les États-Unis de protéger leur marché contre une concurrence étrangère non souhaitée. Le compromis conclu à l'époque a pris la forme du GATT, mais l'opposition perfectionniste-protectionniste y a toujours existé depuis. Cette opposition sera une dominante des négociations futures.

Note

1. M.M. Hart, « Le développement économique du Canada et le système commercial international : les contraintes et les possibilités » dans *Le développement économique du Canada et le système commercial international*, vol. 53 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.

Les perspectives offertes par de futures négociations

La politique commerciale du Canada est fondée sur le multilatéralisme depuis la Seconde Guerre mondiale. Le Canada en a généralement respecté les principes, tout en admettant la nécessité d'initiatives bilatérales complémentaires, dans les domaines où une plus grande vigueur relative lui donnait de meilleurs atouts dans la négociation. Cette attitude est fondée principalement sur la conviction que tous les pays – et tout particulièrement quand leur puissance économique est relativement faible – peuvent obtenir des avantages plus appréciables dans une instance de ce genre que dans tout autre forum. Selon ses partisans, l'approche multilatérale de la politique commerciale permet au Canada d'avoir sur toute question commerciale précise des intérêts à l'unisson de ceux de l'une ou l'autre des grandes puissances économiques.

L'évolution des règles internationales en matière économique, dans la mesure où elle se poursuivra au cours de la prochaine décennie, sera lourde de conséquences pour la législation économique et commerciale intérieure des pays intéressés. Par exemple, le *Tokyo Round* a entraîné d'importants changements dans la législation du commerce au Canada et aux États-Unis. Les cyniques prétendront peut-être que les règles internationales sont formulées par les grands pays, de manière à tenir compte de leurs propres lois et politiques. Cette thèse n'est pas complètement fausse, mais elle ne traduit pas toute la réalité : pour que des règles internationales aient quelque autorité, il faut qu'elles recueillent un certain appui par un processus de négociation qui tienne également compte des intérêts d'un assez grand nombre de pays; il faut aussi qu'elles soient interprétées et observées de telle façon que, sur une certaine période, elles méritent le respect des participants. Leur affaiblissement depuis quelques années ne permet pas de condamner l'ensemble du système.

Les chances d'une nouvelle série de négociations du GATT vers la fin des années 1980 restent incertaines, mais les États-Unis et le Japon exercent des pressions en ce sens, avec l'appui vigoureux du Canada. La Communauté économique européenne semble plutôt tiède dans l'ensemble. Les chances qu'une nouvelle série de négociations aient lieu paraissent néanmoins bonnes, même si on ne peut en prévoir facilement ni l'ampleur, ni la date.

L'élargissement du consensus international en faveur d'une nouvelle négociation repose sur les éléments suivants :

- la volonté de faire échec aux pressions protectionnistes qui font planer une menace grave sur la coopération commerciale multilatérale;
- un retour en vogue de l'opinion selon laquelle les membres du GATT ont le choix entre poursuivre la libéralisation et revenir à la politique du « chacun pour soi » des années 1930;
- la volonté de renforcer les règles internationales qui encadrent les pratiques fiscales des États et de réduire ainsi les déficits budgétaires qui font actuellement obstacle à la croissance et à l'adaptation;
- le désir d'améliorer et de clarifier les règles existantes, afin que les conditions du commerce international soient plus prévisibles;
- le désir d'étendre le champ de la coopération commerciale internationale à de nouveaux domaines où la discipline internationale est actuellement inexistante, par exemple le commerce des services;

- la volonté de progresser vers un cadre mieux coordonné qui tienne compte des liens entre la politique commerciale, la politique industrielle et les relations financières internationales;
- la volonté de faire participer davantage les pays en développement au système multilatéral, sur la base d'une certaine réciprocité des avantages. On se rend de plus en plus compte que la véritable solution au problème de l'endettement de ces pays réside dans l'amélioration des échanges commerciaux entre pays développés et en développement, grâce à un accès élargi aux marchés des premiers.

Aussi réels que puissent être ces souhaits d'ordre général, l'impulsion véritable viendra probablement des États-Unis, comme cela a été le cas pour le *Tokyo Round*. Les États-Unis représentent en effet depuis longtemps – et cela n'est pas près de changer – le principal marché au monde. Rétrospectivement, il apparaît que la dévaluation du dollar américain et l'institution d'une surtaxe sur les importations en août 1971 ont été les déclencheurs du *Tokyo Round*. Le déficit budgétaire actuel des États-Unis, la force de leur dollar et le solde déficitaire de leur balance commerciale et de leur balance courante pourraient bien entraîner une crise comparable à celle de 1971. Le nombre de projets de lois protectionnistes, dont le Congrès doit être saisi, ne laisse rien présager de bon. Malgré ses divergences de vues avec les États-Unis, la Communauté économique européenne pourrait juger que ces menaces sont plus faciles à contrer dans le cadre d'une négociation commerciale générale. Le Japon est déjà parvenu à cette conclusion. Le déroulement du *Tokyo Round* a prouvé que c'était un cadre de ce genre qui permettait le mieux de tenir en échec le protectionnisme du Congrès américain. Le gouvernement des États-Unis partage ce point de vue et s'en servira pour faire valoir les intérêts de son pays.

Même si une nouvelle série de négociations commerciales multilatérales est motivée par la crainte de l'évolution à prévoir aux États-Unis, il faudra, pour que les négociations soient fructueuses, que les participants énoncent leurs objectifs, que ces derniers soient raisonnablement compatibles ou propres à l'établissement d'un compromis et que les principaux intervenants fassent preuve d'une souplesse et d'une volonté politique suffisantes pour mener les négociations à bon terme. Pour sa part, le Canada, à titre d'intervenant de premier plan, devra faire valoir ses intérêts, poursuivre ses objectifs et jouer son rôle. Voici, exprimés en termes généraux, les objectifs que le Canada devrait viser :

- promouvoir un contexte plus ordonné du commerce international en rendant les relations commerciales entre pays suffisamment stables, prévisibles et transparentes pour inspirer confiance aux entreprises et les inciter ainsi à effectuer des investissements générateurs d'emplois;
- obtenir un accès plus sûr à nos principaux débouchés, en particulier le marché américain;
- accroître les possibilités de transformation plus poussée de nos ressources naturelles avant leur exportation, grâce à l'abaissement des obstacles aux articles manufacturés;
- améliorer les débouchés et les conditions de négoce des produits agricoles et des produits de la pêche;

- instaurer un ensemble amélioré de règles qui favorisent une adaptation ordonnée de l'économie canadienne.

Nos partenaires commerciaux partagent certains de ces objectifs; on ne s'entend guère, par contre, sur les moyens à employer pour les atteindre.

Une nouvelle série de négociations établirait dans une large mesure le « menu » de la politique du commerce international, d'ici la fin du siècle. L'ordre du jour général comporterait sans doute des négociations dans plusieurs domaines, dont ceux qui suivent.

Les mesures de sauvegarde Les participants étudieront les nouvelles restrictions à imposer à l'utilisation des mesures de protection d'urgence contre les importations préjudiciables de produits particuliers – les fameuses « clauses de sauvegarde ». Cela touchera notamment des questions telles que les menaces brandies par les États-Unis dans les secteurs de l'acier et du bois d'œuvre, la politique canadienne sur les importations de chaussures et les restrictions négociées à l'exportation d'automobiles. Ce grand dossier est débattu et négocié depuis plus de dix ans, et aucune solution n'est en vue. Il en est venu à symboliser l'affaiblissement de la discipline au sein du GATT, notamment aux yeux des PMD. Les progrès seront très difficiles dans ce dossier, mais un échec achèverait de discréditer le GATT. Le Canada est depuis longtemps un partisan vigoureux de la discipline dans ce domaine.

L'agriculture Les négociations éventuelles viseront à libéraliser le commerce des produits agricoles, à restreindre ou interdire le recours aux subventions et à limiter les distorsions imprimées au commerce international par les mesures intérieures de soutien. On se penchera tout particulièrement sur les subventions concurrentielles à l'exportation qui permettent d'écouler les surplus créés par un fort protectionnisme. Les négociations devraient être dominées par les efforts que déploieront les États-Unis, avec le ferme appui du Canada et de l'Australie, afin de réduire les distorsions entraînées par certains genres de politiques intérieures. Là encore, il sera sans doute difficile d'enregistrer des progrès.

Les pays en voie de développement Les membres du GATT étudieront la possibilité de libéraliser le commerce en faveur des pays en développement pour faciliter leur expansion économique, tout en cherchant à obtenir des engagements plus fermes des pays nouvellement industrialisés (PNI) qui maintiennent une forte protection. C'est là une autre question extrêmement délicate, dont la solution exigera beaucoup de volonté politique, des efforts résolus de la part des États-Unis et l'acceptation par les PMD d'une différenciation, aux termes de laquelle les plus avancés d'entre eux devront assumer de nouvelles obligations.

Les marchés publics Les négociations visant à élargir l'actuel Accord GATT relatif aux marchés publics ont déjà commencé. On veut que les parties à l'Accord s'engagent, en matière de marchés publics, à accorder le régime national aux autres parties et à s'abstenir de toute discrimination envers elles. Les travaux se poursuivront, mais ils ne pourront probablement être menés à

terme indépendamment de négociations multilatérales plus larges offrant les possibilités de compromis nécessaires pour aboutir à un accord global. Les négociations ne seront toutefois pas vraiment multilatérales, dans la mesure où la plupart des PMD ne sont pas parties à l'Accord et ne semblent guère désireux de le devenir.

Le commerce des services On pourrait élaborer des règles internationales sur le commerce des services qui se prêtent à la négociation de dispositions générales d'encadrement. Jusqu'ici, seuls les États-Unis sont convaincus de la nécessité de négocier des règles de ce genre; les autres membres sont disposés à étudier les questions en jeu. On entend par « services », dans ce contexte, toute une gamme d'activités économiques comprenant l'assurance, la consultation, les opérations bancaires, la comptabilité, la publicité, les transports, les communications, les arts, la conception, l'enseignement, les services juridiques et les services de santé. Certaines de ces activités sont déjà régies par divers accords bilatéraux et multilatéraux, comme les nombreuses ententes bilatérales qui existent en matière de transport aérien et le cadre fourni par l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI); pour d'autres activités, il n'existe à peu près aucune règle internationale. Dans certains domaines, le commerce international est entravé par de nombreux obstacles, alors qu'il n'en existe aucun dans d'autres secteurs. Les questions soulevées par le commerce des services sont souvent étroitement liées aux règles applicables aux investissements, comme le droit d'établissement. Il est permis de se demander si des activités économiques aussi variées se prêtent à la définition de règles générales. L'opportunité de ces dernières est en fait au cœur même du débat[1].

Le textile et les vêtements Cette question intéresse au premier chef les pays en développement, l'*Arrangement multifibres* (AMF) du GATT devant expirer en juillet 1986. Pour un grand nombre de PMD, l'engagement des États-Unis et de la CEE à éliminer l'AMF d'ici la fin de la décennie est un préalable à des négociations multilatérales plus larges, condition que ces deux membres ont du mal à accepter. Ce dossier est étroitement lié aux négociations sur les mesures de sauvegarde et, avec ces dernières, il symbolise aux yeux des PMD le rôle de légitimation de l'exploitation économique des pays faibles que joue le GATT entre les mains des pays riches.

Les droits de douane Les membres pourraient négocier de nouvelles réductions des droits de douane, qui continuent d'exercer un effet appréciable sur le commerce dans certains pays comme l'Australie et le Japon ou dans certaines branches comme la pétrochimie. Une nouvelle série de négociations visera probablement, au moins dans un premier temps, l'harmonisation des structures et des taux tarifaires plutôt que l'abaissement des droits. Ce n'est que si des progrès appréciables sont enregistrés dans les autres domaines que le gouvernement américain est susceptible de demander au Congrès de l'autoriser à négocier une réduction des tarifs.

Les mesures non tarifaires Ce dossier extrêmement vaste sera probablement le principal point à l'ordre du jour. Il faudra préciser les enjeux, si l'on veut que les membres consentent à négocier.

Le secteur des ressources naturelles Les participants pourraient étudier la possibilité de libéraliser davantage le commerce d'une vaste gamme de produits bruts, semi-transformés et ouvrés, ainsi que de l'équipement connexe, qui intéressent des activités primaires comme l'agriculture, l'exploitation forestière, la pêche et l'extraction des minéraux et des métaux non ferreux. La négociation de ce dossier est l'un des principaux objectifs du Canada, mais peu de pays partagent son point de vue.

Le renforcement du système multilatéral On pourrait étudier la possibilité de renforcer le cadre institutionnel de coopération commerciale (c'est-à-dire les procédures du GATT, notamment en matière de règlement des conflits), ainsi que de mieux coordonner les institutions financières et commerciales internationales. Ce dossier, qui touche à plusieurs autres questions, pourrait se révéler le thème directeur de la négociation.

La liste des points à étudier lors d'éventuelles négociations est fort longue et bien des questions sont extrêmement délicates. Aucun de ces dossiers ne fait encore l'objet d'un consensus assez marqué pour qu'on puisse en pronostiquer l'issue. Même s'il semble exister au niveau politique une volonté croissante d'amorcer sérieusement les préparatifs en vue d'une négociation en bonne et due forme, le désaccord qui persiste sur la plupart des sujets porte à croire que l'étape préparatoire sera longue. Par exemple, les PMD insistent pour que les pays industrialisés donnent des gages tangibles de leur volonté de commencer à abolir leur régime protectionniste en matière d'importation de textiles et de vêtements, une exigence qui risque de bloquer les progrès pendant plusieurs années. Les réticences que suscite dans la Communauté économique européenne l'offensive déployée, d'après elle, contre sa politique agricole ne sont pas de nature à en faire un participant enthousiaste aux négociations. Enfin, on ne dissipera pas aussi facilement les craintes suscitées chez les PMD par l'appel des États-Unis à la discipline dans le commerce des services, qui d'après eux les vise plus particulièrement.

Même lorsque toutes ces réticences auront été balayées, il ne sera pas facile aux participants de s'entendre. Comme nous l'avons indiqué, il est très difficile d'établir un consensus parmi une centaine de participants, d'autant plus quand les principaux intervenants sont fortement divisés. La Communauté économique européenne ne voit guère la nécessité de renforcer le système multilatéral ou de parvenir à une entente sur nombre des questions à l'ordre du jour. Les États-Unis pourraient juger que l'élimination de leur régime de limitation des importations de textiles et de vêtements est un prix trop élevé à payer, si les résultats ne sont pas à la hauteur de leurs attentes dans les autres domaines. Les pays en développement les plus avancés pourraient considérer que des progrès partiels dans le dossier des mesures de sauvegarde et du commerce des textiles et des vêtements ne sont pas suffisants pour leur faire admettre une plus grande discipline dans le commerce des services, surtout qu'ils considèrent la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) comme une instance plus propice que le GATT à l'examen de ce dossier.

Malgré tous ces obstacles, on finira bien par avancer, puisqu'aucun pays n'est prêt à voir s'effondrer le système et que l'absence de tout progrès sonnerait le glas de ce dernier. On aboutira donc à des compromis et à des solutions partielles. Une autre décennie risque toutefois de s'écouler avant qu'on parvienne à cette étape. Chacune des rondes successives de négociations du GATT a pris plus de temps que la précédente à préparer et à mener à bien, en raison de la multiplication des questions étudiées et des participants. Il a fallu cinq ans pour préparer le *Tokyo Round* et six ans pour le mener à terme. Certains observateurs vont même jusqu'à prédire que la prochaine série de négociations sera la dernière, en ce sens qu'elle inaugurera une ère de négociation permanente. Les questions sont maintenant si nombreuses et les points de négociation si divers qu'il sera à peine possible de tous les incorporer à une offre finale qui permette de faire aboutir les négociations.

Cet état de choses est lourd de conséquences pour le Canada. Notre pays dépend davantage que la plupart des autres membres du GATT du commerce international, de sorte que le progrès des négociations a une importance plus grande pour lui que pour la majorité des autres grands intervenants. Cependant, comme nous l'avons déjà mentionné, le Canada ne bénéficie pas d'un libre accès à un vaste marché. Les débouchés dont il dispose sont le fruit des négociations du GATT et sont garantis par ces dernières. Des négociations prolongées dont l'issue serait incertaine ne répondent donc pas à l'objectif primordial du Canada, soit l'instauration d'un cadre plus ordonné du commerce international qui puisse stimuler les investissements générateurs d'emplois.

Enfin, si les négociations multilatérales devaient progresser plus vite qu'il n'est réaliste de le prévoir et qu'elles étaient plus fructueuses que la Commission ne s'y attend, leurs résultats répondraient-ils au principal objectif du Canada en matière de politique commerciale, soit l'obtention de débouchés plus larges et plus sûrs pour les trois quarts de ses exportations? Autrement dit, les résultats prévisibles d'éventuelles négociations commerciales multilatérales seraient-ils, même dans l'hypothèse la plus optimiste, à la hauteur de nos attentes à l'égard de notre plus gros marché extérieur? La Commission incline à penser que non. Considérons par exemple les marchés publics : les dispositions de la loi américaine *Buy America* constituent un obstacle de taille pour plusieurs industries canadiennes, notamment les fabricants de matériel de transport urbain, la sidérurgie et l'industrie du matériel de télécommunication. L'Accord GATT relatif aux marchés publics, négocié lors du *Tokyo Round* et actuellement en voie d'élargissement, ouvre un marché évalué à environ 25 milliards de dollars aux États-Unis. Cela représente moins de 5 pour cent du total des achats de l'administration fédérale et des États chez notre voisin du sud. Peut-être les négociations en cours dans le cadre du GATT permettront-elles de porter cette proportion à 10, voire à 15 pour cent. L'industrie canadienne, pourtant, bénéficierait considérablement de l'application du principe du traitement national, c'est-à-dire d'un accès au marché américain qui équivaille à celui dont bénéficient les fournisseurs américains. À ces conditions, bien des entreprises seraient

disposées à partager le marché canadien, qui représente au total quelque 50 milliards de dollars. Les entrepreneurs savent compter : 5 pour cent seulement du marché américain équivalant à plus de 50 pour cent du marché canadien. Le jeu en vaut la chandelle.

De même, au cours du *Tokyo Round*, notre industrie pétrochimique s'était montrée disposée à partager le marché canadien moyennant un accès plus facile au marché américain. Le Canada a poursuivi cet objectif, mais il s'est heurté aux objections de l'industrie américaine qui ne voulait pas partager ce marché avec ses concurrents européens et japonais. Des déconvenues du même genre sont à prévoir au cours des prochaines négociations multilatérales. Comme nous l'avons déjà indiqué, il y a certains avantages à négocier de concert avec les autres pays. Cependant, il faut alors consentir dans certains cas à ce que les progrès soient subordonnés aux offres, du moins libérales, des principaux participants. Un pays qui est disposé à aller plus loin dans la libéralisation doit par conséquent ramener ses ambitions au niveau de celles de ses partenaires multilatéraux.

Le Canada ne peut toutefois se permettre de ne pas participer activement aux prochaines négociations multilatérales. Il lui faut plutôt les aborder avec réalisme. Les négociations multilatérales se sont révélées extrêmement fructueuses par le passé. Elles permettront vraisemblablement d'enregistrer des progrès appréciables à l'avenir. Le GATT restera la principale instance de libéralisation du commerce et de consolidation graduelle d'un système de relations commerciales régies par des règles, mais il ne devrait plus être considéré comme une instance unique ou suffisante.

Conclusions

La Commission est d'avis que les négociations commerciales multilatérales dans le cadre du GATT doivent rester l'un des axes directeurs de la politique commerciale du Canada. Comme le relevait le gouvernement fédéral dans son document de travail de 1983 intitulé *La politique commerciale du Canada pour les années 80*, « Étant donné qu'il dépend énormément du commerce et de la taille plutôt restreinte de son marché domestique, beaucoup plus que les autres pays industrialisés, le Canada doit compter sur un climat commercial libre et ouvert. Il est donc de son intérêt que des organismes multilatéraux comme le GATT survivent et soient renforcés[2] ».

Nous ne sommes toutefois pas convaincus que le Canada doive continuer à suivre exclusivement la voie du multilatéralisme pour développer son commerce extérieur, sans saisir les possibilités qu'il serait plus facile d'exploiter sur le plan bilatéral. Nous estimons en fait que, dans l'état actuel du consensus international sur la réforme du système multilatéral, le Canada ferait preuve de naïveté en mettant tous ses œufs dans le panier du multilatéralisme. Une réforme d'envergure du système commercial, si importante soit-elle, ne dépend pas du Canada.

Nous pouvons y contribuer, mais non jouer un rôle moteur. Des possibilités nouvelles attendent les Canadiens, pour peu qu'ils soient disposés à étudier dans un esprit pragmatique tous les moyens possibles d'obtenir un accès plus

large et plus sûr aux marchés extérieurs, et qu'ils considèrent les voies du bilatéralisme et du multilatéralisme vers la libéralisation du commerce comme des moyens souhaitables, jumeaux et complémentaires pour atteindre une même fin. La Commission estime en fait que les négociations commerciales multilatérales devraient être considérées comme représentant des possibilités à long terme qui se rattachent dans une large mesure à des préoccupations d'ordre général, tandis que les possibilités bilatérales peuvent être exploitées dans un avenir plus proche et se traduire par des avantages directs. C'est là un point de vue que partagent nombre des intervenants qui ont comparu devant la Commission ou lui ont adressé des mémoires. Par exemple :

> *[. . .] tout en continuant d'appuyer sans réserve le maintien et l'amélioration du système commercial multilatéral, le Canada devrait étudier attentivement les moyens qui permettraient de mettre en place des accords bilatéraux, afin de compléter nos droits et obligations multilatéraux et de servir de solution de rechange, pour le cas où l'appui international apporté au système multilatéral viendrait à faiblir dangereusement.*
>
> [Traduction] (Association canadienne d'exportation, mémoire, le 23 octobre 1983, p. 2.)

Notes

1. Voir Rodney de C. Grey, « Le secteur tertiaire : mise en garde contre le projet de négociation de règlements visant le commerce des services » dans *Le Canada et le système d'échanges multilatéraux*, vol. 10 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.
2. Affaires extérieures Canada, *La politique commerciale du Canada pour les années 80*, document de travail, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1983, p. 42.

CHAPITRE 6

Libéralisation des échanges avec les États-Unis

Introduction *327*
Notes 329
Un nouveau cadre d'échanges canado-américains *330*
Le format des négociations 332
Les principales dispositions 339
Les droits antidumping et les droits compensateurs 343
Les mesures de sauvegarde 344
Les autres mesures non tarifaires 345
L'assistance à l'adaptation et les mesures transitoires 346
La mise en œuvre 348
Les accords institutionnels et le règlement des litiges 350
Notes 352
Les coûts et les avantages d'un commerce plus libre avec les États-Unis *354*
L'accès au marché et la compétitivité canadienne 355
Les avantages en termes de revenus et de production 358
Les considérations régionales 362
Les problèmes particuliers 364
Notes 367
Effets d'une libéralisation des échanges sur l'industrie canadienne *369*
Une analyse sectorielle 369
Diversité du rendement industriel 373
Diversité de la protection 374
Diversité de l'adaptation à une libéralisation des échanges 376
Conclusions de l'analyse sectorielle 382
Notes 384
Les enjeux politiques *386*
Les conséquences indirectes : le symbolisme et la réalité 386
Implications directes : exigences politiques et contraintes décisionnelles 394
Notes 404
Le fédéralisme et la réalisation d'un consensus national *405*
Note 410

Les perspectives de libre-échange entre le Canada et les États-Unis *411*
Les attitudes américaines *413*
Note *415*
Conclusions et recommandations *416*
Recommandations *419*
Le commerce international *419*
L'aide au développement *423*
Notes *424*

CHAPITRE 6

Libéralisation des échanges avec les États-Unis

Introduction

Dans un intéressant article publié à la fin de 1984, le journaliste canadien Anthony Westell se demandait pourquoi la « Troisième option » avait été un échec. Il s'agissait de la politique commerciale par laquelle le gouvernement fédéral cherchait à renforcer la « canadianisation » de l'économie, de diversifier les relations commerciales du pays et de réduire la vulnérabilité du Canada à l'égard des États-Unis. Après avoir passé en revue les problèmes de la « Troisième option », M. Westell laissait voir qu'au cours des années, notre gouvernement était en fait passé progressivement à la « première option » : le maintien relativement stable du *statu quo* dans nos relations avec les États-Unis. Il prétendait que ce que notre gouvernement aurait dû faire, et peut d'ailleurs encore faire, c'est d'adopter la « seconde option », c'est-à-dire, passer délibérément à une intégration plus étroite avec les États-Unis. Il concluait de la façon suivante :

> *Le principal argument avancé ici est que les Canadiens, à la fois en tant qu'individus et nation politique, sont plus susceptibles de devenir prospères et de se réaliser dans le cadre d'une libre association avec les Américains qu'en cherchant à se protéger de la concurrence et de l'influence américaines. Cette volonté d'échapper à l'influence américaine, cette volonté de mettre une distance entre le Canada et les États-Unis naît, dans une large mesure, de la peur d'être absorbé par les États-Unis et de la jalousie à l'endroit de la richesse, de la puissance et de la vitalité américaines. Mais la peur et la jalousie sont des sentiments corrosifs tant dans la vie nationale que personnelle; ils alimentent le sentiment d'infériorité des Canadiens, encouragent l'esprit de clocher, et donnent lieu à des politiques nationalistes qui ne peuvent qu'échouer, car elles vont à l'encontre des tendances et des aspirations privées de la plupart des Canadiens qui ne demandent qu'à profiter d'un maximum de liberté de commerce, d'investissement, de voyage et d'échange d'idées*[1].

Depuis la création de notre pays, les relations avec les États-Unis sont une source majeure de préoccupations pour les Canadiens. La plupart des Américains n'ont qu'une très vague connaissance du Canada et de son peuple,

mais les Canadiens, d'un bout à l'autre du pays, sont obsédés par leur voisin du sud. Il n'est pas facile de vivre près du pays le plus puissant, le plus dynamique et le plus riche au monde. Les Américains sont en partie plus riches que nous du fait qu'ils constituent une union économique de 240 millions d'habitants, alors que notre propre union économique n'est composée que de 25 millions d'habitants. À l'ère de la spécialisation, un phénomène de cette ampleur a énormément d'importance.

Que notre association avec notre voisin soit facile ou non, nous avons besoin des États-Unis. Ils nous achètent environ un cinquième de notre production; par ailleurs, ils nous vendent une grande partie des produits qui répondent à nos besoins et diversifient notre vie. Nous regardons la télévision américaine, conduisons des voitures américaines, mangeons des légumes américains, buvons du jus d'orange américain et portons des vêtements américains. Pourtant, les États-Unis ont aussi besoin de nous. Ils ont besoin de notre minerai de fer pour fabriquer des voitures, de notre papier pour imprimer leurs journaux, de nos rames de métro pour aller au travail et de notre bois pour construire des maisons. Nous sommes non seulement leur meilleur client, mais pratiquement leur principal fournisseur[2].

L'ampleur de nos liens ne peut mieux se démontrer que par le fait que chaque jour de l'année, des milliers de voitures, d'avions, de trains, de camions, de personnes et d'idées traversent la frontière canado-américaine : une circulation frontalière qui ne connaît pas d'égal dans le monde. L'étroitesse de cette relation offre à la fois des avantages et des risques énormes. Nous, Canadiens, sommes prospères grâce aux Américains, mais nous sommes également vulnérables à leurs revers de fortune. C'est la raison pour laquelle, en 1972, le gouvernement fédéral canadien a décidé de trouver les moyens de prendre ses distances et de renforcer nos liens avec d'autres partenaires commerciaux. Pourtant, nous pouvons également réduire cette vulnérabilité en renforçant les relations que nous entretenons déjà avec les États-Unis. Le secteur commercial canadien en est arrivé au point où notre marché national ne peut plus assurer notre croissance continue et où l'on ne perçoit plus notre accès aux marchés étrangers comme étant suffisamment sûr pour stimuler des investissements à long terme qui soient créateurs d'emplois. Un dirigeant d'entreprise fait remarquer :

Nous, fabricants, sommes pris dans une situation impossible. D'une part, les tarifs canadiens ne sont plus suffisamment élevés pour compenser les coûts croissants de la production destinée seulement au marché intérieur. D'autre part, même de modestes tarifs imposés aux États-Unis peuvent rendre difficile sinon impossible de produire au Canada et d'exporter sur le marché américain. Quand il s'agit de choisir où implanter de nouvelles usines, pourquoi s'installer dans le marché de faible dimension surtout quand il dépend de ses exportations et fait face à des problèmes de barrières non tarifaires. Nous avons besoin de ces garanties.

À moins de négocier un accès accru et garanti au marché américain, l'industrie canadienne ne sera pas en mesure d'assumer le risque d'investissements substantiels nécessaires pour opérer en Amérique du Nord. Que la stratégie choisie pour profiter du potentiel américain soit la spécialisation, la

rationalisation ou autre chose, l'accès garanti au marché américain est essentiel[3].

Dans le chapitre 5, les commissaires ont examiné les perspectives d'un accès garanti élargi aux marchés étrangers au moyen de négociations commerciales multilatérales. Nous sommes convaincus que ces négociations sont importantes pour le bien-être futur du Canada, mais nous ne sommes pas persuadés qu'elles régleront nos problèmes immédiats de façon rapide et profonde. Nous ne pensons pas non plus qu'elles soient susceptibles, d'ici la fin du siècle, d'améliorer nos relations avec notre principal partenaire commercial.

Dans le présent chapitre, nous passons à l'examen des avantages et des inconvénients de liens économiques plus étroits avec les États-Unis. Même si ces liens peuvent être considérés comme du libre-échange, ils ne le sont que plus ou moins. Le concept économique du libre-échange, c'est-à-dire un échange qui n'est pas entravé par des restrictions imposées par le gouvernement, est peu susceptible de se réaliser entre deux pays souverains. En fait, après cent vingt ans d'union économique interne, le libre-échange véritable n'existe même pas encore entre les dix provinces canadiennes. Ainsi, le commerce entre le Canada et les États-Unis fera toujours l'objet de plus grandes restrictions que ne l'envisagent les économistes. Cependant, pour le moment et dans les circonstances actuelles, les échanges devront représenter plus que le concept historique de libre-échange, c'est-à-dire le retrait de toutes les barrières douanières, car même si l'on abandonnait tous les tarifs, le commerce serait toujours limité par d'autres genres de barrières que les gouvernements ont imaginés. Quels genres de barrières peut-on donc abolir de façon bilatérale? Si l'on abandonnait ces barrières, quelles en seraient les conséquences politiques et économiques? Et quelles en seraient les conséquences pour l'industrie canadienne? Un examen de ces différentes questions devrait permettre de mieux voir ce que les Canadiens peuvent attendre d'une approche bilatérale. Pour éviter ce que les commissaires croient être un débat stérile, nous utiliserons les termes « libre-échange » et « libéralisation des échanges » de façon interchangeable.

Notes

1. Anthony Westell, « Economic Integration with the USA » dans *International Perspectives*, novembre/décembre 1984, p. 22. Pour une étude de la « Troisième option », voir Mitchell Sharp, « Canada-U.S. Relations: Options for the Future » dans *International Perspectives*, numéro spécial, automne 1972.
2. On peut trouver une étude générale des relations canado-américaines dans Frank Stone et Carol Osmond, « Les dispositions institutionnelles pour gérer les relations commerciales et économiques bilatérales entre le Canada et les États-Unis » dans *Le milieu juridique international*, vol. 52 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.
3. J.E. Newall, président de *Du Pont Canada Inc.*, « Canadian Trade Challenges », discours adressé à la Conférence internationale du *Conference Board du Canada*, Toronto, 6 février 1985, p. 10 et 11.

Un nouveau cadre d'échanges canado-américains

Une analyse satisfaisante des conséquences économiques et politiques de la libéralisation des échanges entre le Canada et les États-Unis devrait s'appuyer sur certaines notions bien concrètes de ce que peut impliquer un libre-échange et sur ses modalités pratiques. Dans le présent chapitre, l'objectif des commissaires est d'analyser les principales options qui s'offrent au Canada pour mener à bien des relations commerciales bilatérales au cours des vingt-cinq prochaines années. Nous n'avons pas l'intention de donner des conseils sur un ordre du jour bien précis de négociations à court terme. Notre but est plutôt de formuler de grands objectifs de négociation et d'établir des cadres de travail qui orienteraient et canaliseraient les futures tentatives bilatérales de libre-échange.

Considérons soigneusement les trois principaux éléments d'un accord éventuel de libre-échange. Le premier de ces éléments est le format ou le cadre de travail de négociations bilatérales. Les négociations devraient-elles porter sur certains secteurs industriels? Ou devraient-elles plutôt viser une libéralisation générale? De même, devrait-on éviter certaines industries ou certains secteurs? Le deuxième élément concerne les dispositions indépendantes d'un traité qui régissent l'élimination ou la limitation des barrières commerciales. Un accord de libre-échange devrait-il couvrir toutes les barrières non tarifaires (BNT), notamment les instruments de protection secondaires? Doit-il comprendre des mesures de protection de la production ou de l'emploi? Le troisième élément, et sans doute le plus important, concerne les procédures et mécanismes juridiques permettant de mettre en œuvre et d'appliquer un accord de libre-échange. Devrait-il s'agir d'un traité officiel régi par la loi américaine, qui nécessiterait par conséquent la ratification du Sénat? Le Canada et les États-Unis devraient-ils adopter une procédure de règlement des différends, qui comprendrait la possibilité d'un arbitrage exécutoire, un aspect encore peu développé du système actuel d'application de l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce* (GATT)[1]. Les modalités juridiques des relations économiques canado-américaines dépendent également des moyens de régler les conflits de nature fédérale-provinciale découlant des questions de politique commerciale. Le succès des négociations dépendra de la structure choisie pour promouvoir le consensus et la coordination au palier fédéral-provincial.

Il convient d'analyser ces trois éléments généraux dans le contexte de certains grands objectifs dont les principes et les contraintes pèsent sur la libéralisation des échanges nord-américains. Il est essentiel tout d'abord que les producteurs canadiens obtiennent l'accès à un marché exempt de barrières, en vertu d'une entente négociée qui garantisse la fiabilité d'accès à ce marché et le mette à l'abri de toute contestation politique et juridique éventuelle. C'est seulement si les entrepreneurs et les investisseurs croient en la permanence et en l'efficacité de l'accord que l'industrie canadienne pourra faire les ajustements nécessaires et les engagements à long terme, qui lui permettront de profiter au maximum des avantages économiques du libre-échange.

Les États-Unis adoptent et appliquent les politiques commerciales utilisant des processus politiques et légaux qui décentralisent les prises de décision et

accroissent l'influence politique des groupes d'intérêt relativement mineurs ayant une juridiction limitée, comme les syndicats et les associations professionnelles. Cette fragmentation du pouvoir est particulièrement évidente dans les mécanismes juridiques qui protègent les producteurs contre la concurrence extérieure. Ces mécanismes impliquent d'habitude des droits compensateurs, des droits antidumping et une protection d'urgence en faveur des producteurs américains qui subissent de graves préjudices du fait de la concurrence des importations. La législation américaine donne aux producteurs le droit d'engager des poursuites élevées contre leurs rivaux étrangers sans grand risque de pertes si les prétentions de concurrence injuste et préjudiciable s'avèrent sans fondement. Étant donné que ces poursuites américaines sont engagées par des entreprises privées, il est rarement possible de les prévoir. Les tracasseries qu'elles impliquent dissuadent les Canadiens d'investir dans de nouvelles usines et du nouvel équipement, du fait que la rentabilité de ces installations dépend de l'ouverture ininterrompue du marché nord-américain. Étant donné que le libre-échange serait d'une importance primordiale pour le développement industriel canadien, le gouvernement fédéral aurait à prévoir les problèmes éventuels et à énoncer aussi précisément que possible les règlements et procédures qui régiraient une entente bilatérale.

L'autre grand point de cet aspect de la négociation doit être le maintien et le renforcement du GATT, du Fonds monétaire international (FMI) et d'autres institutions économiques multilatérales. Les commissaires reconnaissent les avantages substantiels que le Canada a déjà retirés du système multilatéral du GATT; nous nous rendons compte qu'il continuera de bien servir le Canada dans la mesure où il préside aux relations canadiennes avec notre partenaire commercial le plus important. Si le libre-échange nord-américain devait menacer ou miner la stabilité du GATT, ce serait pour les Canadiens payer un prix particulièrement élevé pour accéder au marché américain. En principe, pourtant, il n'y a pas de contradiction entre le fait de continuer à soutenir le GATT et la conclusion d'un accord canado-américain sur le libre-échange. Le GATT autorise la création de zones de libre-échange dans certaines conditions et il est crucial que toute entente entre le Canada et les États-Unis se conforme à ces exigences légales. L'article XXIV de l'Accord stipule que pour être légalement valide, une entente de libre-échange nécessite l'élimination de toutes les barrières ou restrictions sur « pratiquement tous les échanges » entre les signataires. Une étude des causes portant sur l'application de l'article XXIV indique que, si les parties à un accord libèrent 80 pour cent, en valeur, des biens qu'elles échangent, elles ont répondu aux normes du GATT en ce qui concerne « pratiquement tous les échanges ».

Finalement, il est important de concevoir une entente officielle qui puisse atténuer les inévitables tensions qu'elle causerait chez les Canadiens. D'une part, nous souhaitons des relations commerciales plus étroites avec les États-Unis. D'autre part, nous sommes déterminés à préserver notre autonomie nationale en ce qui concerne les politiques sociales, économiques et militaires, même lorsque ce choix suppose que nous adoptions une politique différente de celle de notre partenaire et allié le plus proche. Le libre-échange intensifierait la concurrence pour de nombreux Canadiens, qu'ils dépendent des exportations ou du marché national. Ces nouvelles pressions concurrentielles

amèneraient à leur tour de nouvelles politiques destinées à modifier les politiques fédérales et provinciales qui désavantagent les entreprises américaines par rapport à nos mesures fiscales et nos réglementations. En outre, des relations commerciales plus étroites augmenteraient encore l'influence politique américaine aux deux paliers de gouvernement canadien. Des futurs conflits bilatéraux indépendants des échanges de biens et de services, tels qu'ils sont définis traditionnellement par le GATT, pourraient pousser le gouvernement américain à menacer de suspendre ou de changer unilatéralement toute entente de libre-échange, afin de persuader le Canada d'accepter un compromis qui serait relativement plus favorable aux intérêts américains. Économiquement, le Canada aurait davantage à gagner que les États-Unis à préserver un accord de libre-échange bilatéral solide et il est, par conséquent, essentiel de négocier une entente légale qui comporte de fortes garanties. Ces restrictions doivent limiter le pouvoir de chaque pays d'utiliser les relations commerciales pour influencer d'autres politiques publiques qui n'ont rien à voir avec l'échange de biens et de services.

Le format des négociations

La politique commerciale du Canada pour les années 1980[2] expliquait que le gouvernement canadien étudierait les moyens de libéraliser ses échanges avec les États-Unis. On y suggère, entre autres stratégies, la négociation bilatérale d'accords de libre-échange, limitée à un certain nombre d'industries particulières. Au début de 1984, le ministre canadien du Commerce international, M. Regan, et le représentant commercial des États-Unis, M. Brock, annonçaient une étude nationale conjointe des perspectives de libéralisation des échanges dans quatre secteurs : l'acier, l'équipement agricole, l'équipement de transport urbain et les services informatiques. Ce nouvel intérêt pour la négociation sectorielle pourrait bien être attribuable aux avantages que représente une approche ponctuelle en matière de libre-échange. Des négociations sectorielles limitent le nombre des problèmes d'ajustement économique qui pourraient dans certains cas provoquer une augmentation des dépenses publiques. D'autre part, une approche fragmentaire ou par étape fait converger les questions de façon à encourager les négociations bilatérales et le débat public : c'est-à-dire qu'elle donne à cette initiative des objectifs concrets que l'on peut facilement analyser et discuter.

Pourtant, une approche sectorielle n'est pas sans soulever plusieurs objections sérieuses. Un accord qui vise à supprimer seulement les barrières tarifaires et non tarifaires dans quelques industries ou secteurs pourrait violer l'article XXIV du GATT qui prévoit qu'un accord de libre-échange, pour avoir valeur d'accord préférentiel, doit supprimer les barrières pour « pratiquement tous les échanges » entre les signataires. En vertu de ce règlement, le Canada et les États-Unis pourraient répondre à une contestation juridique, en soutenant que les échanges bilatéraux ont été déjà suffisamment libérés pour justifier de nouvelles réductions graduelles. Cette défense contre une accusation d'utilisation des restrictions commerciales bilatérales n'est efficace que si l'on ne tient pas compte que des barrières tarifaires; mais, si on y ajoute les barrières non tarifaires, la justification factuelle de cette défense perd une grande partie de sa force. L'administration américaine a déjà obtenu une

dispense à l'égard des dispositions de l'article XXIV au moment de la négociation du *Pacte de l'automobile* au milieu des années 1960. Une dispense de ce genre exige le consentement des deux tiers des parties contractantes au GATT et les commissaires estiment qu'il serait politiquement difficile de recourir à cette méthode pour valider une série d'ententes sectorielles au milieu des années 1980.

L'autre inconvénient d'une négociation sectorielle est la rigidité de son format quand on en vient à la question essentielle de la protection secondaire. Il faudrait, par exemple, que certaines industries obtiennent des exemptions en vertu des lois américaines et canadiennes régissant les pratiques commerciales abusives; les industries qui n'obtiendraient pas ces privilèges pourraient les trouver fort injustes.

La troisième objection porte sur l'aspect pratique de l'approche sectorielle à l'égard du libre-échange. Une approche industrie par industrie limite le commerce inter-sectoriel pendant les négociations sur le libre-échange et rend encore plus difficile l'organisation de coalitions politiques efficaces pour soutenir la libéralisation des échanges. Les entreprises canadiennes et américaines qui opèrent dans les secteurs négociés vont appuyer le libre-échange ou s'y opposer, suivant leur évaluation des perspectives dans leur industrie ou leur entreprise. Or, les investisseurs et les employés des industries absentes des négociations ne sont guère susceptibles de soutenir une libéralisation des échanges dans d'autres secteurs. D'autre part, si les négociations ne se limitent qu'à quelques secteurs, elles n'obtiendraient probablement pas un appui public suffisant pour compenser la résistance inévitable au retrait des mesures protectionnistes. Il y aurait un autre désavantage : la possibilité de graves déséquilibres commerciaux dans des secteurs comme le textile, où les producteurs pourraient faire pression pour imposer des quotas d'importations encore plus restrictifs à des tierces parties si les importations du partenaire commercial privilégié augmentaient. D'autres déséquilibres pourraient se produire si les produits finis étaient épargnés par les barrières, alors que le commerce des produits primaires ou des biens intermédiaires resterait soumis aux restrictions. Par exemple, le libre-échange du vin pourrait ne pas être viable sans le libre-échange des raisins si les producteurs américains bénéficiaient d'avantages économiques substantiels par rapport à leurs rivaux canadiens.

À l'inverse, des négociations qui garantiraient une zone plus vaste et plus générale de libre-échange respecteraient les principes du GATT; elles éviteraient également une bonne partie des inconvénients politiques et économiques d'une libéralisation du commerce secteur par secteur. Une approche globale serait beaucoup plus susceptible de promouvoir une négociation productive de la question essentielle des protections secondaires et de l'élimination d'autres barrières non tarifaires qui touchent de nombreux secteurs. La Commission est donc persuadée que des accords de libéralisation des échanges limités et sectoriels avec les États-Unis ne réussiraient que partiellement à répondre aux objectifs de négociation du Canada. Des ententes globales ou d'ensemble s'avèrent donc nécessaires[3].

Trois possibilités d'accord global ont été envisagées en vue de l'intégration économique de l'Amérique du Nord : un marché commun, une union douanière et une zone de libre-échange. Il est important d'établir les

distinctions entre ces trois formules, car une grande partie de la confusion qui entoure la question générale du « libre-échange avec les États-Unis » vient du fait que l'on n'a pas fait ces distinctions. Un marché commun exige :

- le libre-échange des biens et des services entre les pays membres;
- des tarifs communs et une harmonisation des politiques protectrices à l'égard des autres pays, c'est-à-dire des non membres;
- le libre-échange de la main-d'œuvre et des capitaux entre les pays membres.

Ce système est la forme la plus complète d'intégration économique actuellement en usage protégeant la souveraineté politique et l'indépendance des pays membres. Il ne s'agit pourtant pas de la forme la plus complète de l'intégration en soi. Un marché commun n'a pas, par exemple, à former une union monétaire si les pays membres partagent une même monnaie, soumise à une politique monétaire unique émanant d'une banque centrale. La formation d'un marché commun a été l'objectif principal de la communauté européenne et ses pays membres ont fait de grands progrès pour harmoniser leurs politiques économiques, même s'il reste encore beaucoup à accomplir.

La Commission rejette le marché commun, car elle estime que la formule est inappropriée au contexte nord-américain. Pour obtenir un marché commun, il faut, d'une part, appliquer à tous les pays non membres un ensemble de politiques commerciales et connexes uniformes. Le Canada n'a pas toujours voulu suivre les États-Unis dans ses relations commerciales avec le monde extérieur. Nous avons, par exemple, maintenu nos relations commerciales avec la Chine et Cuba après que les États-Unis eurent cessé les leurs. Si nous devons préserver notre autonomie en matière de politique économique et étrangère, notre gouvernement ne peut accepter les restrictions légales qu'un marché commun apporterait à sa liberté d'action. D'autre part, un marché commun nécessiterait la coordination de politiques portant sur d'autres secteurs que le commerce extérieur, étant donné qu'il implique le « libre mouvement » de la main-d'œuvre et des capitaux entre les pays membres. Le contrôle de l'immigration est une politique nationale fondamentale et le fait que le Canada doive nécessairement conserver le contrôle en ce domaine est une raison suffisante pour rejeter l'idée d'un marché commun. Les commissaires estiment également souhaitable que le Canada se réserve le droit d'exercer un certain contrôle sur le mouvement des capitaux américains dans notre pays. Dans le cadre d'un marché commun, une réserve de ce genre, permettant au Canada de faire face aux problèmes particuliers soulevés par l'exploitation d'entreprises sous contrôle américain dans notre pays, ne serait pas permise.

Dans une union douanière, le Canada et les États-Unis devraient s'entendre pour supprimer toutes les barrières relatives à l'échange des biens et des services et imposer un ensemble uniforme de politiques commerciales sur les importations de pays tiers. Étant donné que les commissaires ont déjà soutenu que le Canada ne pouvait accepter une politique commerciale extérieure commune, nous devons également rejeter l'option d'une union douanière avec les États-Unis. En raison de l'importance relative des deux pays, le Canada ne saurait espérer exercer la même influence sur l'instauration d'un ensemble

commun de politiques tarifaires et politiques connexes. La politique commerciale des deux pays serait finalement déterminée à Washington. Ainsi, une union douanière n'autoriserait pas le Canada à réduire ses mesures protectionnistes à l'égard des autres pays, à moins de persuader les États-Unis d'en faire autant. Étant donné les possibilités de conflit qu'implique inévitablement cette coordination politique étroite entre les deux pays, il serait souhaitable de choisir une forme d'association moins ambitieuse. Une coordination aussi accentuée risquerait, en effet, d'être politiquement inacceptable des deux côtés et ne pourrait procurer la plupart, sinon tous les avantages économiques du libre-échange entre le Canada et les États-Unis.

Une zone de libre-échange est sans doute la formule globale la plus souvent suggérée pour le Canada et les États-Unis. Dans ce contexte, chaque pays peut imposer ses propres restrictions sur les mouvements de capitaux et de main-d'œuvre entre les partenaires. Chaque nation a également le droit de prélever ses propres impôts et d'édicter ses propres règlements à l'endroit des biens provenant d'autres pays. Tout ce que garantit l'entente de libre-échange est le fait que les biens et les services provenant d'un pays membre puissent, pour la plus grande partie, entrer dans d'autres pays membres sans être soumis à des restrictions tarifaires et non tarifaires. Un procédé d'élimination amène donc les commissaires à envisager cette formule comme étant la plus avantageuse par rapport à celle du marché commun ou de l'union douanière. Une formule d'une portée limitée menacerait d'handicaper les investisseurs et les travailleurs canadiens en raison des contraintes d'un marché intérieur relativement limité. Une formule de portée plus considérable serait inacceptable, car elle empêcherait le Canada de poursuivre ses propres politiques sociales et économiques.

Plusieurs autres considérations permettent de penser qu'une entente bilatérale serait le meilleur choix. Étant donné que chaque membre serait libre de réduire ses propres tarifs à l'égard des autres pays, une entente de libéralisation des échanges limiterait beaucoup moins les échanges globaux qu'un marché commun ou une union douanière. D'autre part, chaque membre pourrait adopter des politiques de substitution aux importations sanctionnées par le GATT, sans que ces politiques soient nécessairement conformes à celles du partenaire. En outre, il est relativement facile d'intégrer de nouveaux pays dans une zone de libre-échange, car son expansion évite le processus long et coûteux d'harmonisation des politiques qui doit accompagner les deux autres formules d'accord.

Quelle serait donc la nature d'un accord bilatéral canado-américain? Et quelles en seraient les modalités? La réponse à la première question est claire, car il existe déjà d'autres modèles internationaux dont on peut s'inspirer. Ainsi en est-il de l'*Accord commercial* de 1983 entre la Nouvelle-Zélande et l'Australie, dont l'objectif consiste à éliminer les restrictions commerciales mutuelles et à créer une zone de libre-échange. Cet Accord prévoit que, pour la plupart des produits, les tarifs imposés sur les exportations de l'un et l'autre pays tomberont à zéro au milieu des années 1990. Cependant, compte tenu de circonstances particulières, certains produits en sont exemptés. En ce qui concerne l'aspect non tarifaire, il existe une série d'articles qui accordent le droit à chaque pays d'appliquer des barrières non tarifaires (BNT), comme des

droits compensateurs ou des garanties à l'égard des exportations d'autres pays. Quant à l'administration de l'*Accord commercial*, il est prévu que les ministres intéressés se réunissent annuellement et que si des difficultés se produisent, des consultations s'engagent rapidement à la demande écrite de l'un ou l'autre des partenaires. Un mécanisme consultatif de ce genre, en Amérique du Nord, s'intégrerait facilement à la gestion ordinaire des affaires gouvernementales entre le Canada et les États-Unis.

L'opinion publique canadienne a régulièrement considéré le fonctionnement d'un accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis comme étant de très grande importance. Mais, pour en évaluer les modalités pratiques, étudions le cas de la fabrication canadienne des crayons ordinaires qui, en 1984, comportait un tarif canadien de 14,6 pour cent de leur valeur. En vertu des concessions du *Tokyo Round* déjà acceptées, ce tarif devrait tomber à 11,3 pour cent d'ici 1987, ce qui permettra une adaptation de cette industrie canadienne à la concurrence mondiale. En vertu d'un accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, le tarif de ces produits pourrait être réduit à zéro; ces réductions s'effectueraient progressivement, par exemple, entre 1987 et 1997. Pendant cette période d'ajustement, les Canadiens verraient le prix des crayons de leurs concurrents américains diminuer d'environ 1,1 pour cent par an. La diminution du tarif canadien ferait baisser les prix à la consommation au Canada et stimulerait la concurrence et la productivité, mais ces résultats ne seraient pas rapides et n'exerceraient pas une grande influence sur l'économie canadienne. D'autre part, toutes conséquences défavorables qui s'ensuivraient sur le commerce canadien devraient se juger par rapport aux avantages compensateurs en d'autres secteurs, là où le Canada bénéficierait de la diminution des tarifs américains. L'essentiel dans ce débat est de garder le sens des proportions : le libre-échange bilatéral ne serait ni une panacée ni un désastre pour le Canada. Mais dans l'ensemble, notre pays en tirerait avantage.

Dans le cadre d'un accord général de libre-échange, il serait encore possible d'exclure certains secteurs ou certaines industries de l'ensemble des négociations bilatérales. L'article XXIV du GATT a été interprété de façon à autoriser l'exclusion de 20 pour cent du commerce total des biens entre les pays membres d'une zone de libre-échange. Or, étant donné que les échanges de services ne sont pas du ressort du GATT, le Canada et les États-Unis ne sont pas légalement tenus de supprimer toutes les barrières qui les concernent. Par conséquent, il n'existe pas d'empêchement légal à la négociation d'un nombre limité d'exclusions portant sur des cas particuliers. Plusieurs industries canadiennes pourraient en fait avoir des besoins ou des problèmes spécifiques qui justifieraient leur exclusion totale ou partielle d'un régime général de libre-échange. Les commissaires ne croient pas qu'une industrie devrait être automatiquement exclue, mais nous nous rendons compte qu'au fur et à mesure que les négociations se poursuivraient, il pourrait s'avérer nécessaire d'en arriver à des exceptions. Celles-ci s'intégreraient parfaitement dans le cadre de notre conception.

Le Canada et les États-Unis utilisent des quotas d'importation pour restreindre l'échange de certains produits agricoles[4]. Les deux pays imposent des quotas sur les volailles, les produits laitiers et certaines viandes, en vertu

de leur propre programme de gestion des approvisionnements intérieurs. Le Canada impose également des tarifs saisonniers sur les primeurs afin de soutenir les revenus des agriculteurs. L'abandon de ces quotas et de ces tarifs exigerait une coordination de la gestion des approvisionnements et des autres politiques de soutien à l'agriculture actuellement en vigueur dans les deux pays. L'harmonisation de ces politiques au moyen de négociations intensives avec les États-Unis risque d'être techniquement complexe et politiquement difficile. Ces problèmes éventuels pourraient donc justifier de retarder le libre-échange des produits agricoles auxquels s'appliquent actuellement des quotas d'importation, tout au moins jusqu'à la signature d'accords détaillés concernant les programmes de gestion des approvisionnements et autres programmes de subventions.

Le gouvernement américain a récemment insisté sur la nécessité de libéraliser les échanges de services, principalement les transports, les communications, les banques, le domaine des assurances, de l'ingénierie et de la construction ainsi que les services de conseil en gestion. Le gouvernement a également déclaré que la réduction des barrières pour l'échange des services serait une de ses grandes priorités pour les futures négociations du GATT. L'échange des industries de services sera probablement au premier plan des discussions commerciales entre le Canada et les États-Unis. Plusieurs des industries de services canadiennes, comme les banques, les assurances et les activités financières connexes, semblent en mesure de s'assurer une place enviable. La suppression des restrictions canadiennes actuelles à la pénétration des entreprises américaines dans certains domaines pourrait aboutir à une sérieuse concurrence des produits américains sur des marchés canadiens sans qu'en contrepartie, le Canada puisse bénéficier d'avantages comparables. Il est surtout probable que les États-Unis aient davantage à gagner que le Canada d'une réduction réciproque des barrières concernant l'échange des services. Voilà pourquoi le Canada pourrait raisonnablement s'attendre à ce qu'en échange d'une plus grande ouverture de son marché de services, les États-Unis en viennent à offrir de meilleures garanties d'accès aux produits en provenance du Canada.

Malgré l'enthousiasme que manifestent les États-Unis en faveur des progrès qui devraient intervenir dans l'échange de services, on peut prévoir que la libéralisation générale de l'échange bilatéral d'un certain type de services provoquerait bon nombre de difficultés. Bien que les deux gouvernements aient récemment entrepris une recherche préliminaire, il n'existe pas encore suffisamment d'informations objectives quant aux conséquences économiques qui découlent de barrières nationales relatives à l'échange des services. Le Canada et les États-Unis maintiennent des contrôles d'entrée et des règlements qui excluent les entreprises sous contrôle étranger ou limitent leur part du marché intérieur dans certains secteurs de services comme les banques, les transports et les communications; d'autres barrières existent également dans des secteurs particuliers. Pour qu'une analyse des questions d'échange de services soit utile, elle doit s'intéresser plus particulièrement aux réglementations nationales particulières à chaque genre de service. Le fait, par exemple, que les gouvernements pour leurs achats accordent préférence aux fournisseurs locaux gêne considérablement l'échange des services

d'ingénierie et de construction, alors que les restrictions et les réglementations sur l'augmentation des coûts de transmission des données d'affaires outre-frontière entravent le travail de ceux qui opèrent dans les services financiers et dans les services de conseil en gestion. Les négociations portant sur cet ensemble de problèmes se compliqueront encore du fait des différences considérables qui existent entre les réglementations nationales qui s'appliquent actuellement à un grand nombre de secteurs de services. Ainsi, le libre-échange des services de transport ou de finances nécessitera l'harmonisation des règlements nationaux qui déterminent la concurrence des prix, la qualité des services, la protection du consommateur et autres questions du même genre. Le fait que chaque service soit régi par des règlements, qui sont pratiquement uniques, laisse supposer que de nouvelles négociations sur les services se tiendraient sur une base sectorielle. Il pourrait s'avérer souhaitable d'établir certaines règles générales ayant trait à tous les secteurs de services, comme un code d'achat gouvernemental. Mais, il semble évident que des normes plus détaillées et le règlement des futurs conflits devront être confiés à des organismes bilatéraux spécialisés, responsables d'industries de services particulières.

Dans le cadre d'un accord de libre-échange général, les activités culturelles peuvent faire également l'objet d'un traitement spécial. Le Canada protège et subventionne les activités culturelles en raison de l'opinion largement répandue que notre marché intérieur n'est pas suffisamment étendu pour les soutenir. Les politiques actuelles visant à créer et à promouvoir davantage de produits culturels canadiens, comme le fameux règlement de « teneur canadienne » imposé par le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC), établissent une discrimination à l'égard des entreprises américaines qui œuvrent dans l'industrie culturelle. Ces politiques pourraient s'avérer inacceptables dans un système de libre-échange général. À la suite de pourparlers avec les États-Unis, on pourrait se rendre compte que plusieurs politiques existantes seraient compatibles avec un régime acceptable de libre-échange. À celles qui entraîneraient des déséquilibres concurrentiels importants, on substituerait des mesures plus ou moins équivalentes. De toute façon, le Canada pourrait insister sur l'adoption de dispositions explicites qui autoriseraient le financement public de ses activités culturelles et permettraient d'avantager les producteurs canadiens, afin de compenser l'handicap d'un marché trop restreint. L'exemple de l'Association européenne de libre-échange (AELE) et de la Communauté économique européenne (CEE) démontre qu'une subvention importante des activités culturelles est possible dans le cadre d'un libre-échange efficace.

Finalement, certains règlements spéciaux pourraient s'avérer nécessaires dans le but de régir l'échange bilatéral d'énergie et d'autres ressources naturelles. Le principal souci du Canada en ce qui concerne les ressources naturelles est de savoir si le libre-échange nous empêcherait d'imposer des quotas de production, des taxes et des contrôles d'exportation, afin de renforcer les objectifs de sécurité nationale et de politique industrielle. Le GATT prévoit précisément ces contrôles, sauf s'ils sont discriminatoires ou constituent des restrictions déguisées au commerce international. Il faudra, dans une certaine mesure, harmoniser les politiques fiscales et les program-

mes de subventions régissant les produits pétroliers. Les problèmes les plus difficiles seront probablement soulevés par l'utilisation éventuelle du contrôle à l'exportation des produits non renouvelables comme le pétrole, et peut-être même l'eau. Aussi est-il possible que les États-Unis cherchent à négocier la garantie d'un accès aux ressources canadiennes. Toute garantie accordée aux consommateurs américains de ressources naturelles doit en retour protéger l'autorité du Canada à limiter les exportations afin de prévoir nos propres besoins dans ce domaine. Le paragraphe XX(g) du GATT permet aux signataires de conserver les mesures non discriminatoires « concernant la conservation de ressources naturelles non renouvelables, si ces mesures sont appliquées parallèlement à des limitations à la production ou à la consommation intérieure ». Un accord général régissant l'échange des ressources non renouvelables pourrait comprendre une disposition de ce genre.

Les commissaires se sont attardés à ces secteurs de l'économie, non parce que nous doutons de ne pas pouvoir supprimer les obstacles à l'échange dans ces secteurs, mais parce que nous pensons que c'est là où le libre-échange sera le plus difficile à réaliser. Les États-Unis entretiennent sans aucun doute les mêmes préoccupations, mais nous estimons que ces obstacles ne devraient pas empêcher un accord. Même si, à notre avis, une approche sectorielle est peu souhaitable, l'exemption temporaire ou même permanente de certains secteurs pourrait s'avérer un moyen prudent voire nécessaire d'arriver à un accord.

Les principales dispositions

Comme nous l'avons constaté, l'article XXIV du GATT stipule que, avant toute création d'une zone de libre-échange, les parties doivent éliminer toutes les entraves au commerce de leurs marchandises. Un accord sur le libre-échange entre le Canada et les États-Unis devrait régler les trois principales catégories d'obstacles qui réduisent actuellement le commerce entre ces deux pays : les tarifs douaniers, les mesures protectionnistes et les autres barrières non tarifaires (BNT). Le Canada devra certainement négocier, en vue d'obtenir des restrictions effectives aux mesures de protection américaines et aux autres barrières non tarifaires; ainsi, un accord portant uniquement sur l'abaissement des barrières tarifaires ne fournirait pas aux producteurs canadiens la sécurité d'accès qu'ils réclament. Compte tenu du fait que les systèmes judiciaires des deux pays diffèrent considérablement, quant aux textes juridiques et aux procédures utilisées pour mettre en application ces trois types d'entraves commerciales, il sera nécessaire de rédiger des règles contractuelles spéciales s'appliquant à chacun d'eux.

Certains ont estimé que, lorsque les coupures tarifaires des négociations de Tokyo (dites *Tokyo Round*) auront été mises en vigueur en 1987, près de 80 pour cent des exportations du Canada vers les États-Unis entreront dans ce pays en franchise douanière, 15 pour cent avec des droits de douane de 5 pour cent ou moins, alors que 5 pour cent seulement comporteront des droits élevés. Ces chiffres peuvent, toutefois, quelque peu induire en erreur puisqu'ils dissimulent le fait que certains produits ne se vendent pas à cause des tarifs douaniers des États-Unis, lesquels neutralisent efficacement

l'avantage relatif des producteurs canadiens. En d'autres termes, concentrer exclusivement l'analyse sur nos ventes actuelles vers les États-Unis voile le fait que nos exportations tentent de passer en franchise à l'intérieur des barrières tarifaires des États-Unis, grâce à des ouvertures laissées à certaines exportations canadiennes, telles que les ressources naturelles et les automobiles. En 1987, un nombre important d'industries manufacturières au Canada ne pourront encore exporter leurs produits à cause des tarifs douaniers américains subsistants. Dans certains secteurs de ressources, les tarifs douaniers américains fixés à deux ou trois pour cent sont encore suffisamment élevés pour décourager de nouveaux investissements dans les mines et usines canadiennes. Du point de vue américain, la suppression des tarifs douaniers canadiens procurerait des bénéfices substantiels à diverses industries manufacturières. Néanmoins, bien que le taux global du tarif douanier canadien ne devrait vraisemblablement pas dépasser 5 pour cent en 1987, le tarif moyen des articles imposables restera de 9 à 10 pour cent, alors que certains tarifs maintiendront un taux aussi élevé que 25 pour cent. Une procédure appropriée de nature à réduire à zéro les tarifs douaniers des deux pays devra donc être clairement prévue dans le cadre de tout accord sur le libre-échange. L'article XXIV du GATT prévoit l'octroi d'une période de temps « raisonnable » pour la mise en œuvre graduelle des accords de libre-échange. Il existe un certain nombre d'options possibles pour l'élimination des tarifs, qui méritent sérieuse considération.

Il serait possible, en effet, d'éliminer complètement les tarifs douaniers à une date précise, qui pourrait être connue deux à trois années à l'avance. Les industries disposeraient, ainsi, d'une date limite leur permettant de planifier leurs opérations selon des principes rationnels d'efficacité, en vue d'affronter la concurrence et de pénétrer le marché américain. Cette adaptation pourrait bien rendre nécessaires de nouveaux investissements de capitaux, destinés à l'équipement et au recyclage des ouvriers.

Il serait également possible de s'entendre pour en arriver à une élimination progressive des tarifs douaniers sur un certain nombre d'années. Le taux des coupures tarifaires canadiennes et américaines pourrait être différent. Comme on admet facilement que c'est le Canada qui devra faire face aux adaptations industrielles les plus fortes, il serait possible de concevoir une réduction plus lente des tarifs canadiens de façon à faciliter le processus d'adaptation; par exemple, on pourrait s'accorder une période de dix années. Cet arrangement donnerait ainsi aux producteurs canadiens un meilleur accès au marché américain, pendant qu'ils conservent encore une protection temporaire sur le marché canadien.

Le choix du mode de suppression des tarifs douaniers dépendra d'une évaluation du processus d'ajustement subséquent. Quelle que soit la méthode retenue, les commissaires pensent qu'il serait souhaitable de prévoir un vaste programme d'assistance à l'adaptation afin de bénéficier des avantages d'un commerce plus libre, à moindre coût. Nous reprendrons cette question dans les Parties III et V de ce Rapport.

Contrairement à une union douanière et à un marché commun, qui imposent des tarifs extérieurs communs, une zone de libre-échange fait en

sorte que les États membres conservent leurs niveaux tarifaires différents, ainsi que leurs propres politiques tarifaires dans leurs rapports avec les pays tiers. Étant donné que chaque membre d'une zone de libre-échange fixe ses propres tarifs extérieurs, les pays tiers sont incités à inclure leurs exportations dans la zone de libre-échange; ils expédient d'abord leurs marchandises dans le pays membre dont les tarifs extérieurs sont les plus bas et les envoient ensuite, en franchise douanière, sur le marché de l'autre État membre. Afin de prévenir de telles « déviations commerciales », le Canada et les États-Unis devraient établir des « règles d'origine », stipulant que les importations d'un pays tiers seront tenues de remplir des conditions de contenu national afin d'être admises en franchise de droits. Un système de règles d'origine peut être souple ou rigide. Un système souple autorise qu'une large proportion de la valeur des « produits de la zone de libre-échange » provienne de pays non membres. L'Association européenne de libre-échange (AELE), par exemple, a adopté une série de règles d'origine très larges, en vertu desquelles un produit remplit les conditions de franchise, si 50 pour cent au moins de son prix d'exportation découlent d'activités effectuées à l'intérieur de la zone de libre-échange. Initialement, les pays membres de l'AELE redoutaient que d'importantes déviations commerciales vers les membres de la zone de libre-échange, ayant les tarifs les moins élevés, puissent se produire si des règles d'origine relativement strictes n'étaient pas adoptées; les règles proposées exigeaient que 70 pour cent du prix d'exportation du produit proviennent de la zone de libre-échange. Les inconvénients d'un système rigide résident dans le fait que, si d'autres membres de la zone de libre-échange ne sont pas les fournisseurs au meilleur prix des produits semi-finis et des matières premières, les industries destinées à l'exportation pourraient bien se trouver hors prix, compte tenu du désavantage inhérent à leur coût de production. Les règles d'origine souples de l'AELE se sont, toutefois, révélées efficaces et il y a eu, en fait, moins de détournements commerciaux que ceux qu'on avait prévus. L'on retient que l'un des principaux facteurs qui ont contribué à cette réussite est le fait que dans les pays membres de l'AELE le taux des tarifs douaniers sur les matières premières et les produits semi-finis était relativement bas, voire inexistant. Étant donné que la même situation générale prévaut dans le cadre des droits de douane canadiens et américains, il est fort probable qu'un régime de règles d'origine souple serait également en mesure d'accorder une protection adéquate contre les déviations commerciales préjudiciables.

Après la suppression progressive des tarifs et des règles d'origine, l'accord sur le libre-échange entre le Canada et les États-Unis devrait, d'autre part, porter sur la série de barrières non tarifaires (BNT) qui ont substantiellement entravé le commerce entre les deux pays. Comme les événements des dernières années ont pu le démontrer, les exportations canadiennes de marchandises sur le marché américain sont vulnérables à différentes catégories d'entraves. Les programmes politiques et les procédures, qui déterminent les barrières non tarifaires, doivent donc être pris en considération dans le cadre de la création d'un accord de libre-échange. Les barrières non tarifaires américaines qui affectent les exportations canadiennes se distinguent en deux catégories principales :

- les mesures de protectionnisme et notamment les droits antidumping, les droits compensateurs, les mesures de sauvegarde ou prises au titre de la « clause de sauvegarde » ;
- les lois ou règlements qui, soit explicitement, soit par des usages administratifs, imposent une charge discriminatoire sur les produits d'origine étrangère par des pratiques d'achat gouvernementales, des normes de qualité et de sécurité des produits, des restrictions quantitatives sur les produits agricoles et des mesures similaires.

Les mesures protectionnistes peuvent, en outre, se subdiviser d'une part, en mesures qui régissent le commerce « loyal », comme les mesures de protection, et d'autre part, en mesures qui règlent certaines pratiques commerciales « déloyales », comme les procédures d'antidumping et de droits compensateurs. Cette distinction « loyal/déloyal » provient des règles du GATT, qui autorisent les États à user de représailles au moyen de droits compensateurs sur les importations bénéficiant de subventions étrangères, et sur les importations qui sont écoulées à bas prix, c'est-à-dire à des prix moindres que ceux qui prévalent sur le marché national de l'exportateur. Les industries américaines sont également autorisées à solliciter l'imposition de droits de douane en guise de représailles; ils sont alors calculés de façon à compenser l'avantage concurrentiel injuste qui favorise les produits importés. Pour ce faire, ces industries américaines doivent être en mesure de prouver le préjudice matériel ou commercial notable qu'elles ont subi. Celui-ci peut provenir de ventes perdues ou de diminutions de profits attribuables à des importations subventionnées ou écoulées à bas prix. La difficulté majeure, au sujet de ces mesures de contingentement dirigées contre les pratiques déloyales, réside, évidemment, dans le fait qu'elles peuvent être utilisées par les concurrents américains pour harceler les exportateurs canadiens; cela peut se produire à la faveur d'infractions techniques ou minimes aux règles, ou même d'infractions qui ne sont considérées comme telles qu'en raison de lois ou d'usages différents.

Les mesures de sauvegarde ou les mesures prises au titre de la clause de sauvegarde se distinguent en de nombreux points de ces mesures de défense contre le commerce déloyal (les droits antidumping et les droits compensateurs). Le GATT stipule que la protection temporaire à l'égard des importations, qui entraînent un « préjudice sérieux » aux ventes et aux taux de profits des producteurs nationaux, est parfaitement légitime à condition que les droits de représailles ou les quotas soient imposés sur la base de la nation la plus favorisée (NPF). Il faut aussi que cet accord intervienne avec les nations les plus favorisées (NPF) et avec les pays exportateurs qui sont malheureusement affectés par les mesures de sauvegarde. Un accord de ce genre implique habituellement une compensation ou des garanties concernant la durée et les autres conditions des mesures de protection imposées. Les procédures de protection de sauvegarde peuvent être introduites par des particuliers ou par des groupes, mais l'arbitre final aux États-Unis est le Président, auquel on a donné toute discrétion légale pour accorder ou refuser l'assistance de sauvegarde. Au Canada, c'est le Cabinet qui est l'arbitre final en ce domaine. Au cours des dix dernières années, les présidents américains ont pris l'habitude d'accorder la protection de sauvegarde, en négociant des

« restrictions volontaires aux exportations » ou des « arrangements de vente dirigée » avec les pays exportateurs dont les industries étaient principalement responsables des importations dommageables. Bien que cette pratique administrative américaine viole probablement les conditions des mesures de sauvegarde telles que prévues par le GATT, elle n'en est pas moins profitable au Canada dont les exportateurs ont rarement été la source principale du préjudice commercial subi par leurs concurrents américains. Compte tenu de l'actuel système de réglementation sur le commerce extérieur des États-Unis, comment un accord entre le Canada et les États-Unis pourrait-il régler les divers obstacles existants et limiter le libre-échange nord-américain?

Les droits antidumping et les droits compensateurs

Il est improbable qu'un gouvernement américain accepte simplement d'exonérer les marchandises canadiennes de droits antidumping ou de droits compensateurs. Un tel accord ne semblerait, en fait, possible que si le Canada était prêt à accepter de strictes obligations, qui empêcheraient les subventions ou le dumping d'entraîner une sérieuse désorganisation du marché américain. Il ne serait cependant pas question pour le Canada de s'engager à ce que ses gouvernements ne fournissent jamais de subventions et à ce que ses exportateurs ne vendent jamais à perte à l'extérieur. Il s'agirait davantage d'un accord entre les deux parties acceptant de garantir que ni les subventions ni les ventes à perte ne viennent occasionner une désorganisation excessive dans leurs marchés respectifs. En vertu d'un principe légal aussi étendu, il est évident que les questions d'interprétation et de mise en application de l'accord devraient en déterminer l'efficacité.

Une autre option possible consisterait à modifier la loi fédérale des États-Unis, de telle sorte que les produits canadiens ne soient pas compris dans la même catégorie que les produits des autres pays, pour déterminer le critère du « préjudice matériel » subi par une industrie américaine. Ce serait une condition préalable à l'imposition de droits antidumping et de droits compensateurs. En d'autres termes, les importations en provenance du Canada subventionnées ou écoulées à bas prix ne pourraient être limitées que si on établissait qu'elles ont provoqué un préjudice matériel à leurs concurrents américains. Le Canada a ainsi eu gain de cause dans plusieurs affaires importantes, concernant les droits compensateurs. On y avait prétendu que des marchandises canadiennes avaient été la source principale de préjudices. En fait, les producteurs américains n'ont pas été en mesure de prouver les prétendues ventes perdues ou les baisses de profits occasionnées par des importations canadiennes, telles que celles de bois mou et d'équipement de transport urbain. Les six cas, entre 1975 et 1979, où les États-Unis ont imposé des droits compensateurs aux exportations canadiennes, ont donc tous pris fin en 1980, lorsque le gouvernement américain a introduit le critère du préjudice et que les producteurs américains ont été incapables de prouver leur préjudice.

Une troisième option s'offre pour limiter l'impact de la réglementation américaine des pratiques de commerce déloyales. Ce serait de confier son application non plus à un tribunal administratif national – c'est-à-dire, la

Commission américaine sur le commerce international – mais à un nouvel organisme intergouvernemental prévu dans le cadre de l'accord sur le libre-échange. De cette façon, l'accord pourrait contenir des dispositions relatives à la création d'un tribunal permanent; il statuerait sur toutes les plaintes portant sur les droits antidumping et les droits compensateurs provenant des industries privées ou des syndicats de l'un ou l'autre des pays. Ce tribunal se chargerait, en effet, des décisions exécutives et administratives qui sont prises actuellement à Ottawa et à Washington. Cette mesure, destinée à l'amélioration de la sécurité d'accès, serait fondée sur la neutralité d'un comité, essentiellement judiciaire. Il se composerait de représentants nommés par les deux pays ainsi que d'un président neutre choisi, soit par des pays tiers, soit à la suite d'une entente entre les représentants nationaux. Un système de comité efficace nécessiterait aussi la mise sur pied d'un personnel administratif de soutien possédant une expertise commerciale, économique et juridique. On pourrait recruter ce personnel parmi les hauts fonctionnaires des gouvernements, détachés de ministères s'occupant du commerce, de développement économique et des affaires extérieures. Un comité et un personnel ainsi composé assurerait l'application uniforme des règlements nationaux existants sur le dumping et les importations subventionnées.

Les mesures de sauvegarde

Un modeste accord entre le Canada et les États-Unis a été signé, en février 1984, afin d'assurer la notification préalable des procédures de sauvegarde introduites dans l'un et l'autre des deux pays. Cet accord prévoit une notification, d'au moins trente jours avant que les restrictions soient imposées, des consultations concernant les mesures à prendre afin d'en réduire les effets négatifs, et une déclaration selon laquelle l'affranchissement des tarifs douaniers à court terme est préférable aux restrictions quantitatives, en tant que moyen d'accorder une protection de sauvegarde. Il est clair que tout accord, qui garantirait aux exportateurs canadiens et américains une plus grande sécurité d'accès au marché devrait, nécessairement imposer des limites plus marquées aux mesures canadiennes et américaines de sauvegarde. Les règles envisagées ici, qui régissent les mesures de sauvegarde à l'égard des importations réalisées dans un esprit loyal, mais politiquement intolérables, devraient se distinguer des mesures d'adaptation ou de transition, qui peuvent être utilisées pour la mise en vigueur d'un accord de libre-échange. Les parties concernées par une disposition de ce genre pourraient ainsi s'entendre pour accorder la protection de sauvegarde dans des circonstances bien particulières; il pourrait s'agir, par exemple, d'une période de dix ans consécutive à la signature du pacte. Ainsi se pose la question de savoir si, après l'expiration de la période d'adaptation et de transition, les parties devraient encore pouvoir disposer de mesures de sauvegarde.

On peut affirmer que la meilleure solution serait la suppression complète de la protection de sauvegarde pour les marchandises provenant de l'un ou de l'autre des pays. La portée principale de la garantie d'accès au marché, assurée par un accord de libre-échange, pourrait bien consister à inciter positivement les parties à entreprendre une restructuration industrielle. Dans

ces conditions, le fait que les industries, lésées par des importations, puissent continuellement disposer de mesures de protection minerait substantiellement le but économique poursuivi par les signataires. D'un autre côté, un accord sur le libre-échange, qui n'offrirait aucune perspective de retrait aux industries nationales lésées, provoquerait une opposition politique d'envergure dans les deux pays. Un moyen d'assurer une complète suppression du protectionnisme consisterait à rédiger une disposition stipulant que les mesures de sauvegarde ne pourraient s'appliquer aux producteurs canadiens que si des exportations canadiennes étaient la cause principale de sérieux préjudices subis par des concurrents américains. On pourrait également maintenir les mesures de sauvegarde, mais transférer la responsabilité de leur mise en œuvre à un comité conjoint ou à un tribunal; créé par l'accord sur le libre-échange, celui-ci aurait la tâche de déterminer si l'industrie nationale a, en fait, subi un préjudice sérieux. Ainsi, comme pour les droits antidumping et droits compensateurs, le choix d'une méthode de négociation relative aux mesures de sauvegarde dépend partiellement de la création d'institutions adéquates aptes à assurer l'application de l'accord de libre-échange.

Les autres mesures non tarifaires

Les principales mesures non tarifaires qui limitent les exportations canadiennes vers les États-Unis sont :

- les pratiques discriminatoires provenant d'achats du gouvernement fédéral et des gouvernements des États;
- les normes de production du gouvernement fédéral et du gouvernement des États qui s'opposent aux normes canadiennes dominantes;
- les règles de classification douanière fédérale et les procédures administratives qui imposent un coût excessif aux exportations canadiennes.

Il est primordial que tout accord proposé sur le libre-échange fournisse quelques mécanismes efficaces, susceptibles d'éliminer ou de réduire la portée des effets protectionnistes des lois et politiques américaines. Le problème majeur qui se pose, en ce qui concerne les barrières non tarifaires, découle de la difficulté d'y exercer une surveillance au moyen de règlements détaillés. Un premier exemple de cette difficulté apparaît dans les pratiques d'achat du gouvernement. Les gouvernements nord-américains recourent habituellement à des moyens variés pour favoriser les fournisseurs nationaux dans les procédures de soumission. La discrimination, explicitement prévue par des lois comme les lois fédérales et les lois des États *Buy America*, serait totalement abolie dans le cadre d'un accord sur le libre-échange. Cependant, toute tentative de rédiger des règlements spécifiques pour éliminer la discrimination dans les contrats gouvernementaux pourrait fortement inciter à imaginer de nouvelles façons de contourner les dispositions de l'accord. Cette question de dispositions détaillées est reliée à un deuxième empêchement à la réglementation prévue de ces barrières non tarifaires. Certaines mesures non tarifaires peuvent se justifier en fonction des politiques nationales, malgré leurs effets tendant à restreindre le commerce. Des normes de sécurité de produits de consommation concernant, à titre d'exemple, des

tondeuses à gazon, peuvent prescrire l'installation de dispositifs de protection lorsque ces articles sont vendus sur le marché américain. Si le Canada n'exigeait pas de tels dispositifs, les industriels canadiens pourraient-ils alléguer que les normes de sécurité américaines leur imposent une charge excessive sur les importations venant du Canada? L'exemple peut paraître isolé. En fait, dans de nombreux cas, il a été difficile de déterminer dans quelle mesure les divergences entre les normes nationales sur les produits étaient motivées par des divergences légitimes de politiques sur la sécurité ou la protection du consommateur, ou par une simple volonté de discrimination à l'égard des produits étrangers; une illustration du dernier motif est apparue lors du litige survenu entre le Canada et les États-Unis à propos du classement des boîtes de conserves. Bref, des personnes sensées auront fréquemment des divergences d'opinions concernant les raisons acceptables visant à limiter ou restreindre le commerce entre nations.

Un accord entre le Canada et les États-Unis sur le libre-échange devrait donc contenir des codes précis de conduite nationale réglementant, notamment, les achats gouvernementaux, les normes de production et les procédures douanières. L'expérience acquise lors de l'application de codes de conduite similaires dans le cadre du GATT a, cependant, montré que des règles très détaillées sont relativement faciles à contourner. En effet, la mise en œuvre effective d'un tel accord requiert l'application, cas par cas, de normes générales interdisant les mesures de protection inutiles ou injustifiées à l'égard des importations. Ainsi, des problèmes existent, que ce soit dans la recherche de moyens pour prévenir les échappatoires envers l'accord proposé, ou dans l'interprétation fort délicate des dispositions de l'accord du point de vue juridique et politique. Ces problèmes laissent entrevoir que la création d'une institution efficace pour l'application de l'accord serait la condition essentielle du succès à venir du traité sur la réglementation des mesures non tarifaires.

L'assistance à l'adaptation et les mesures transitoires

L'évaluation des coûts économiques du libre-échange, présentée aux commissaires, indique que le fardeau de l'adaptation sera sans doute plus lourd pour les investisseurs et les salariés canadiens que pour leurs homologues américains. Un accord sur le libre-échange devrait donc comprendre des dispositions précises faisant ressortir les coûts proportionnellement plus élevés d'adaptation auxquels les Canadiens auront à faire face. Il devrait également prévoir des mesures de protection transitoires permettant de limiter temporairement le processus d'adaptation. L'accord devrait également avoir pour effet de faciliter la réaffectation des travailleurs et de l'équipement. Un mécanisme juridique susceptible d'apporter une solution temporaire à la concurrence sur les importations est le système de « facteurs de déclenchement ». On s'en est prévalu dans l'accord sur le libre-échange entre la Suède et la Communauté économique européenne (CEE). Ce mécanisme établit essentiellement un procédé de sauvegarde qui se déclenche après l'entrée en vigueur de l'accord sur le libre-échange, si les produits importés inondent le marché à un rythme plus élevé que prévu. De cette façon, on pourrait

accorder des délais aux industries les plus sévèrement touchées, avant que celles-ci soient obligées de faire face au programme de coupures tarifaires fixé par le traité. L'accord devrait, toutefois, clairement préciser que les délais, accordés dans le cadre de l'élimination des mesures de protection, ne constituent rien d'autre que des mesures de protection de transition à court terme. L'adoption de ces dispositions, en ce qui a trait à l'emploi permanent ou aux garanties de valeur ajoutée, nous porte à croire que, plus nous tenterons de protéger les modèles d'emploi existants, plus il sera difficile, tant du point de vue administratif que politique, de faire respecter l'accord. La plupart des difficultés qui ont surgi, dans le cas des garanties du Pacte de l'automobile par exemple, y compris la longue querelle concernant leur durée prévue, sont inhérentes à cette forme de contrat. Ces difficultés ne manqueront pas également de surgir, si semblables mesures étaient incluses dans l'accord sur le libre-échange.

D'autres expériences de libéralisation du commerce, telles que la création de la Communauté économique européenne (CEE) et de l'Association européenne sur le libre-échange (AELE), ainsi que la tenue des négociations Kennedy (dites *Kennedy Round*) démontrent que les coûts d'adaptation, à la suite de la suppression des barrières commerciales, se sont avérés moins élevés que prévu. De plus, il existe déjà deux institutions en mesure de contribuer à la réduction des coûts d'adaptation à court terme. Le taux d'échange variable canadien devrait, d'une part, constituer un mécanisme apte à freiner le flux trop rapide des importations et des pertes d'emploi au Canada. En outre, la présence au Canada de firmes multinationales américaines est susceptible de faciliter notre adaptation, compte tenu que ces firmes bénéficient de conditions favorables à l'écoulement, à travers les États-Unis, de toute nouvelle production spécialisée provenant de leurs usines canadiennes. En dépit de l'aide que procurent ces éléments d'équilibre naturel, on rencontre une anxiété généralisée à propos de la sévérité du fardeau d'adaptation que les industries, particulièrement sensibles aux importations, seront tenues de supporter à la suite de l'accord sur le libre-échange entre le Canada et les États-Unis. Les commissaires croient fermement qu'un vaste programme d'assistance à l'adaptation s'avérera nécessaire comme partie intégrante de tout accord sur le libre-échange, afin d'améliorer les facteurs de production qui provoquent le déclin des industries et de promouvoir la rapide absorption de ces industries dans les secteurs en expansion. Compte tenu du fait que les investisseurs, les travailleurs et les administrateurs commenceront à planifier leur mode d'adaptation avant même que l'on arrive à l'accord final, il est indispensable que les deux pays s'entendent sur un projet d'assistance à l'adaptation avant la conclusion officielle du traité.

L'assistance transitoire peut revêtir différentes formes : prêts garantis par le gouvernement, subventions pour recherche spéciale et développement (R-D), ou dépréciation accélérée en faveur des industries canadiennes qui envisagent de prendre de l'expansion sur le marché des États-Unis[5]. Les commissaires préfèrent, cependant, des programmes prévus pour aider les travailleurs évincés, pour assurer leur formation complémentaire et leur réemploi. Une part importante de ce que les commissaires auront à dire dans les Parties III et V, à propos de la création de programmes d'ajustement

efficaces et équitables (dont le Programme temporaire d'assistance au recyclage, ou PTAR), s'applique directement à la gestion du processus d'évolution industrielle qui résultera du libre-échange. Toutes les subventions en vue de l'adaptation devraient être expressément autorisées par l'accord et devraient, de ce fait, être exemptées des droits compensateurs américains.

Enfin, les commissaires ont été fort intrigués par une proposition émise en 1984 par un « vieux routier » ayant une longue expérience en matière de négociation d'ententes commerciales avec les États-Unis. En effet, lors de la Conférence sur les relations économiques entre le Canada et les États-Unis, sous les auspices de l'Institution Brookings, Simon Reisman a suggéré qu'une façon d'assurer la stabilité dans un accord de libre-échange était d'établir un programme canado-américain d'assurance contre la désorganisation du marché (PADM). En vertu d'un tel programme, les deux gouvernements seraient amenés à créer et à soutenir initialement un fonds proportionnel aux exportations de l'un vers l'autre. Celui-ci garantirait les exportateurs contre les préjudices résultant des mesures de désorganisation du marché, adoptées par l'un ou l'autre des pays. Un conseil de direction étudierait les plaintes et demanderait des indemnités au gouvernement responsable. M. Reisman a donc déclaré :

> *Un programme de ce genre contribuerait à réduire considérablement les craintes, quant à l'instabilité des politiques commerciales freinant l'investissement et le commerce. On l'a proposé en présumant que ces mesures restrictives n'auraient pas à s'appliquer très fréquemment, présomption fondée sur l'expérience récente. Compte tenu qu'une restriction commerciale pourrait être coûteuse, l'obligation de renflouer le fonds pourrait servir de dissuasion à son utilisation*[6].

Alors que les commissaires ne voient nullement la nécessité d'apporter plus d'explications à ce sujet, nous sommes, quant à nous, persuadés que de telles mesures non seulement peuvent, mais devraient être adoptées afin de renforcer l'intégrité de tout accord sur le libre-échange entre le Canada et les États-Unis.

La mise en œuvre

Tout accord sur le libre-échange, pour être effectif, aussi bien légalement que politiquement, doit être régi par des institutions indépendantes, et reposer sur des procédures de mise en œuvre. Ces dispositions sont indispensables afin de garantir la conformité des législations et des règlements des deux États membres avec les dispositions du traité. La nécessité pour le Canada d'avoir accès à un marché fiable implique, d'une part, la création d'un organisme intergouvernemental efficace pour appliquer l'accord et, d'autre part, l'établissement d'une procédure judiciaire obligatoire pour résoudre les litiges concernant l'exacte interprétation de ses obligations. Compte tenu qu'il pourrait y avoir opposition de la part de groupes d'investisseurs ou de travailleurs qui assument les coûts d'adaptation à un commerce plus libre, il serait également important qu'un arrangement sur le libre-échange entre le Canada et les États-Unis puisse être mis en application au moyen de procédures judiciaires. Elles garantiraient sa durabilité et protégeraient des

lois nationales et des règlements subséquents, qui dérogeraient à ses conditions essentielles.

Pour mettre en application l'accord sur le libre-échange en vertu des lois nationales en vigueur aux États-Unis, cet accord pourrait, soit prendre la forme d'un traité, soit s'appliquer dans le cadre des lois fédérales et des lois des États. Le principal avantage d'un traité consisterait dans le fait que ses dispositions auraient clairement priorité sur les lois des États qui réglementent les barrières commerciales; son existence imposerait même des contraintes de procédure à toute législation fédérale subséquente. Ainsi le traité permettrait aux exportateurs canadiens de jouir de fortes garanties légales d'accès futur sur le marché. L'inconvénient, cependant, d'un tel système est, qu'en vertu de la *Loi constitutionnelle des États-Unis*, un traité doit être ratifié à la majorité des deux tiers des membres du Sénat. Or, l'expérience passée, concernant cette procédure de ratification, montre qu'il serait difficile d'obtenir les voix nécessaires à l'approbation du Sénat pour le genre d'accord sur le libre-échange, complet et détaillé, qui servirait le mieux les intérêts canadiens. Le principal risque couru en essayant d'obtenir la ratification du Sénat, à un moment où le Congrès est animé par une forte volonté protectionniste, réside dans le fait que cette procédure pourrait vraisemblablement provoquer une série d'amendements en vue d'affaiblir le traité au détriment des producteurs canadiens.

La deuxième option possible est de mettre en œuvre l'accord sur le libre-échange, en obtenant l'adoption de lois fédérales et des lois des États qui respecteront ses principales obligations. Cette option donne lieu à une forme d'accord légal moins sûre, en raison du fait que les mesures mises en vigueur pourraient être amendées par des législations subséquentes. Le principal avantage de cette approche est qu'elle permettrait la mise en œuvre de l'accord par des procédures de vote à la simple majorité au Congrès et, si nécessaire, dans les législatures des États. Qui plus est, le risque que l'accord soit affaibli ou renégocié, au stade de l'approbation législative pourrait être réduit. Ainsi, il faudrait que le Président obtienne à l'avance, du Congrès, le pouvoir de négocier, après avoir exposé en détails le contenu de l'accord sur le libre-échange acceptable pour les États-Unis. Le Congrès américain a mis en œuvre les récents accords du *Tokyo Round* en promulguant les lois appropriées, ayant recours à la procédure dite de « voie rapide ». Cette procédure exige que le Congrès adopte la législation de mise en œuvre dans le délai de 90 jours à compter de la déclaration formelle du Président, qui l'informe de son intention de signer un accord international liant les États-Unis; elle limite aussi l'introduction d'amendements relatifs à la mise en vigueur de la législation lorsque celle-ci est soumise une dernière fois au Congrès. Les commissaires estiment souhaitable d'encourager le gouvernement américain à employer la procédure de voie rapide, lorsqu'il cherchera à obtenir l'approbation pour tout accord relatif au libre-échange entre le Canada et les États-Unis.

La forme de démocratie parlementaire du Canada assure virtuellement qu'un gouvernement majoritaire réalisera la mise en œuvre législative de tout accord international auquel il aura consenti. Le Canada a, en commun avec les États-Unis, un régime fédératif; les deux pays font face à la même

question fondamentale qui consiste à concilier les intérêts locaux et régionaux dans les relations économiques avec l'étranger. Puisque les provinces canadiennes ont davantage le pouvoir constitutionnel de taxer, de subventionner et de réglementer l'activité économique que les États américains, il serait plus difficile d'obtenir un consensus entre les deux ordres de gouvernement au Canada qu'aux États-Unis. Il est évident que, si les provinces et les États doivent être liés par les dispositions de l'accord fédéral sur le libre-échange proposé, en ce qui a trait aux approvisionnements gouvernementaux et aux subventions industrielles, leurs gouvernements devraient avoir leur mot à dire dans les négociations bilatérales.

Les accords institutionnels et le règlement des litiges

Avant de pouvoir établir des dispositions institutionnelles appropriées pour l'accord sur le libre-échange entre le Canada et les États-Unis, il faut d'abord étudier les choix qui ont été faits quant à d'autres points importants, tels les barrières et les produits visés par le traité et la portée des dispositions légales de celui-ci. D'autre part, quelle que soit la forme de libre-échange adoptée, des dispositions de base devront être prises pour tenir compte d'un certain nombre de fonctions essentielles : les décisions administratives et exécutives, le soutien technique et le règlement des plaintes et des appels introduits en vertu de l'accord. Le choix de la structure institutionnelle se trouve donc limité par d'autres décisions, et par la nécessité de satisfaire certaines exigences fonctionnelles. Il ne reste que deux choix fondamentaux. Les décisions importantes en vertu de l'accord proposé sur le libre-échange seront-elles plutôt adoptées par un comité permanent constitué de représentants nommés à long terme et juridiquement indépendants du gouvernement de leur pays? Un corps administratif, quelle que soit sa structure, aura-t-il le pouvoir d'émettre des directives juridiquement obligatoires pour les trois paliers de gouvernement? Les questions sont interdépendantes, puisqu'il est probable que la structure et la composition de l'organisme décisionnel seront fortement influencées par les répercussions juridiques de ses actions officielles.

Il serait essentiel d'adopter une structure intergouvernementale pour mener à bien les fonctions administratives, offrir le soutien technique, effectuer la recherche dans le domaine économique et aider à régler les litiges survenant dans le cadre de l'accord sur le libre-échange. Mais rien, en fait, ne semble justifier la mise sur pied d'un organisme supranational, perfectionné et indépendant des gouvernements tant provinciaux que fédéraux ou d'États. Il sera, toutefois, nécessaire que de hauts fonctionnaires exécutifs participent à la mise en œuvre de l'accord sur le libre-échange. Les décisions les plus importantes, concernant l'interprétation et l'application de l'accord, devraient être prises par un comité de hauts fonctionnaires au niveau ministériel. Ce comité pourrait, par exemple, se composer des ministres des Affaires extérieures, des Finances, du Commerce international et de l'Expansion régionale et industrielle. Du côté américain, il pourrait réunir le représentant au Commerce, les secrétaires au Commerce, au Trésor et le secrétaire d'État. Puisque les deux pays auraient le même droit de vote au « comité des ministres », chacun conserverait un droit de veto *de facto* sur tous les aspects

de la mise en œuvre de l'accord. La plupart des ententes actuelles sur le libre-échange sont régies par des organismes intergouvernementaux réunissant des ministres de chacun des gouvernements participants. Pour la plupart des questions importantes, les décisions sont prises à l'unanimité des ministres des deux pays. Puisque les commissaires sont d'avis que l'adoption d'un accord sur le libre-échange soulèvera de difficiles questions de jugement tant politique que juridique, il est très important que des fonctionnaires, politiquement responsables dans chacun des pays, s'engagent à faire respecter toutes les clauses de l'accord.

L'envergure et la composition de l'effectif administratif, nécessaire pour soutenir la structure du comité ministériel, dépendraient également des décisions qui seraient prises relativement aux options susmentionnées. Si, par exemple, l'application des droits antidumping et des droits compensateurs, ainsi que des mesures de protection, devait relever du comité des ministres, il serait nécessaire de créer un sous-comité disposant d'un personnel de soutien approprié, lequel pourrait statuer sur les plaintes privées. Le comité ministériel pourrait examiner en appel certaines décisions de ce sous-comité.

Puisque tout accord réalisable comprendra sans doute des règles et des normes définies en termes généraux, il est certain que des conflits ne manqueront pas de surgir, quant à l'interprétation des dispositions du traité. Bien que nous soyons d'avis que le comité des ministres devrait être responsable, en dernier ressort, des règlements des litiges survenant dans le cadre du traité (soumis à la procédure d'arbitrage proposée ci-après), nous reconnaissons qu'une solution plus efficace consisterait en la nomination par le comité d'un conseil consultatif dont les membres procéderaient à l'examen des faits et à la conciliation des parties. Le conseil pourrait se composer d'experts non gouvernementaux tels que des fonctionnaires à la retraite, des hommes d'affaires, des chefs syndicaux, des spécialistes et des professeurs; les membres de ce conseil seraient affectés à des sous-comités, mis sur pied pour étudier certaines plaintes. Le conseil pourrait examiner les plaintes de non-conformité, formulées par l'un ou l'autre des gouvernements, et tenter de négocier le règlement des conflits au niveau ministériel. Si ces négociations ne devaient pas aboutir, le sous-comité devrait présenter des recommandations au comité des ministres quant à la meilleure façon de résoudre le litige. Un conseil consultatif pourrait aussi aider les ministres et leurs ministères à formuler et à négocier des amendements aux dispositions de l'accord sur le libre-échange, soit en élargissant son mandat, soit en changeant son statut.

Bien qu'il ne soit pas impérieux d'établir un organisme exécutif permanent, indépendant des gouvernements des deux pays, il semble toutefois souhaitable de créer un tribunal d'arbitrage permanent pour résoudre les litiges survenant dans l'interprétation de l'accord proposé. Le recours à l'arbitrage obligatoire, comme solution de dernière instance, dans les cas où l'analyse des faits et la conciliation n'ont pas réussi à résoudre le litige, renforcerait la stabilité et le caractère prévisible du libre-échange nord-américain. À l'avenir, dans tout litige relatif à l'interprétation des dispositions du traité, les intérêts canadiens seraient mieux servis si les conflits étaient soumis à l'arbitrage obligatoire devant un tribunal fortement bipartite. Une telle disposition serait préférable à une procédure de négociation, dans laquelle un adversaire puissant aurait

moins à perdre de l'affaiblissement ou de l'abrogation de l'accord. Une entente, en vue de soumettre les litiges ultérieurs à l'arbitrage obligatoire, à la demande de l'un ou l'autre des pays, rassurerait les investisseurs privés quant à la durée des garanties d'accès du Canada. Une vraie cour ou un vrai tribunal devrait, évidemment, compter sur la participation de membres neutres ou bipartites pour éviter qu'un organisme, composé d'un nombre égal de représentants des deux pays, ne se trouve dans une impasse. De plus, une commission d'arbitrage neutre garantirait l'autonomie politique du Canada en bloquant les exigences injustifiées des parties, accompagnées de menaces de violation des engagements. Les commissaires retiennent qu'un groupe permanent de cinq membres réunissant deux Canadiens, deux Américains et un membre neutre serait un organisme satisfaisant. Les décisions pourraient être prises à la majorité simple et les membres nommés pour une période renouvelable de cinq ans. Le choix du membre neutre prendrait une importance primordiale : il devrait posséder l'expérience diplomatique et les aptitudes nécessaires pour remplir cette fonction des plus délicates. La juridiction de cette commission d'arbitrage pourra se limiter à la solution des litiges survenus dans l'interprétation conflictuelle des dispositions de l'accord. Des litiges de ce genre ne devraient se produire que très rarement. En fait, nous prévoyons que la plupart des litiges pourraient se résoudre à l'étape de la négociation administrative, proposée dans ce Rapport, ne serait-ce que pour éviter le recours à l'arbitrage obligatoire.

Notes

1. Voir J. Quinn, « Le milieu juridique international : un aperçu » dans *Le milieu juridique international*, vol. 52 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.
2. Canada, Affaires extérieures Canada, *La politique commerciale du Canada pour les années 1980 : un document de discussion*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1983.
3. Pour une discussion plus détaillée sur l'approche sectorielle, voir Michael Hart, *Quelques réflexions sur le libre-échange sectoriel entre le Canada et les États-Unis*, Montréal, Institut de recherche sur la politique publique, 1985. Pour une évaluation des attitudes américaines, consulter Gary C. Hufbauer et Andrew J. Samet, « La réaction des États-Unis aux initiatives canadiennes en matière de libéralisation commerciale sectorielle : 1983–1984 » dans *La dimension politique des rapports économiques entre le Canada et les États-Unis*, vol. 29 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.
4. Voir T.K. Warley, « Le commerce des produits agricoles : la politique canadienne » dans *Le libre-échange canado-américain?*, vol. 11 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.
5. Ronald J. Wonnacott, « Les éventuels effets économiques d'un accord sur le libre-échange canado-américain » dans *Le libre-échange canado-américain?*, vol. 11 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985. Ce sujet a également fait l'objet d'un article publié par le Conseil

économique de l'Ontario et intitulé « Le libre-échange entre le Canada et les États-Unis : problèmes et opportunités », 1985.

6. Simon S. Reisman, « The Issue of Free Trade » dans Edward R. Fried et Philip H. Trezise (édit.) *U.S.-Canadian Economic Relations : Next Steps?*, Washington, D.C., Institution Brookings, 1984, p. 50.

Les coûts et les avantages d'un commerce plus libre avec les États-Unis

Nous, commissaires, avons décidé d'envisager des négociations bilatérales sur le libre-échange avec les États-Unis, après avoir examiné la position économique actuelle du Canada, le milieu global et les avantages que le Canada pourrait en tirer. Notre réflexion s'est surtout inspirée de l'ampleur du commerce canadien avec les États-Unis en regard de nos relations commerciales avec les autres pays. En effet, le commerce canadien avec les États-Unis s'est accru de façon constante, même au cours des quelques dernières années. Cette concentration du commerce, notamment en ce qui concerne les exportations canadiennes, témoigne distinctement des avantages dont bénéficie le Canada dans son commerce avec les États-Unis. Il va de soi que plus les relations commerciales ont de l'envergure, plus le besoin de relations sûres et solides se fait sentir entre les partenaires commerciaux.

En raison des relations commerciales étroites du Canada avec les États-Unis, ce pays revêt une importance vitale pour l'économie canadienne. En revanche, le Canada est considéré comme moins important pour les États-Unis. Notre pays est le principal partenaire commercial des États-Unis, bien que nous n'ayons compté que pour 20 pour cent du commerce américain de 1980 à 1983. Des observateurs américains ont souvent considéré, à tort, notre pays comme étant moins important pour les États-Unis que la Communauté économique européenne (CEE) ou le Japon. De nombreux Canadiens sont donc profondément préoccupés par cette perception. Du fait que le commerce canado-américain soit quantitativement moins important pour les États-Unis que pour nous, les Américains pourraient être tentés d'adopter des mesures de protection nuisibles aux intérêts canadiens et ne pas se rendre compte ou ne pas être intéressés par leurs conséquences. Bien que le gouvernement américain puisse croire que ces mesures s'appliqueraient de façon égale à tous les partenaires commerciaux des États-Unis, la protection pourrait en fait exercer des effets plus marqués dans notre pays, en raison de son orientation commerciale prononcée vers le marché américain. Puisque les États-Unis sont de loin notre principal partenaire commercial, la direction de notre commerce avec ce pays, que ce soit au moyen d'accords bilatéraux ou multilatéraux, se situe au centre de notre politique économique avec les pays étrangers. De plus, compte tenu du fait que notre commerce nous a engagés profondément dans l'économie américaine, la perte d'accès au marché américain constitue un danger contre lequel, nous, Canadiens, devons nous protéger.

Il est impératif que le Canada réduise à la fois l'insécurité de son accès sur les marchés américains et les effets défavorables qui pourraient provenir de toute mesure commerciale restrictive.

> *[...] force nous est de prendre le monde tel qu'il est. Mais le Canada doit agir avec la plus grande diligence possible pour s'assurer un accès solide et sûr, au moins à un marché d'envergure mondiale, car la seule façon dont nous pourrons atteindre nos objectifs d'efficacité économique est de donner l'occasion à nos producteurs d'exploiter toutes les occasions liées aux économies d'échelle. Étant donné la proximité des États-Unis et les liens historiques entre les deux pays, nous recommandons que le Canada adopte comme objectif commercial*

primordial de s'assurer un plus vaste accès à ce marché, en concluant avec les États-Unis des ententes visant la liberté du commerce.

(Banque Royale du Canada, mémoire, le 1er août 1984, p. 55.)

L'accès aux marchés et la compétitivité canadienne

La négociation d'un accord de libre-échange avec les États-Unis comporte plusieurs avantages pour le Canada. D'abord, en tablant sur un commerce plus libre, les exportateurs canadiens seraient moins exposés aux barrières non tarifaires (BNT) américaines, telles les taxes compensatrices; notre *sécurité* d'accès au marché américain en serait accrue d'autant. Parmi les principales économies du monde industrialisé, seule celle du Canada ne peut compter sur un vaste marché intérieur comparable à celui des États-Unis ou du Japon; de la sorte, le Canada n'a pas accès à un marché de plus de 100 millions d'habitants consécutivement à un accord de libre-échange ou autrement. Les principaux pays européens ont déjà négocié un tel accord en constituant la Communauté économique européenne (CEE). Les plus petits pays européens ont à leur tour pris des dispositions similaires entre eux pour créer la Zone de libre-échange européenne (ZLEE), puis ont négocié leur accès à la CEE. Quant à l'accès du Canada aux marchés extérieurs, il dépend surtout de l'aboutissement des négociations commerciales multilatérales de l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce* (GATT). Le système d'échange commercial multilatéral a des avantages; notre participation suivie à ces négociations peut s'avérer bénéfique pour le Canada. Ceci dit, les avantages de l'accès à notre plus grand marché, celui des États-Unis, dépendent étroitement de la façon dont nous réussirons à garantir la sécurité de cet accès.

Même si cet accès n'était jamais en fait aboli, l'incertitude serait coûteuse en soi. Ce simple risque, advenant l'adoption par les États-Unis de mesures protectrices ou de taxes compensatrices, nuirait sérieusement à la faculté des entreprises canadiennes de profiter des occasions commerciales accrues. Ce n'est qu'en fonction de notre sécurité d'accès à un marché plus vaste que les entreprises consentiront à investir à long terme dans les usines et les ressources technologiques et humaines nécessaires pour assurer entièrement les bénéfices liés à l'accès à ce marché de grande envergure. Il est donc important pour le Canada d'améliorer la sécurité d'accès ainsi que les conditions qui président à cet accès, en tant que partie intégrante de tout accord de libre-échange avec les États-Unis.

Le Canada évolue dans un contexte mondial de plus en plus incertain. Au cours des deux dernières années, les États-Unis ont fait planer la menace de mesures de rétorsion commerciale afin d'obliger leurs principaux partenaires à ouvrir leurs marchés aux produits américains. Dans la version extrême de ces projets, le gouvernement américain serait tenu d'ériger des barrières commerciales analogues à celles qui sont imposées aux États-Unis, de marché à marché, de produit à produit[1]. Même si, pour le moment, cette menace semble encore assez vague, il n'y a aucun doute qu'une évolution considérable de l'opinion sur la politique économique se fait sentir aux États-Unis. Le mode de pensée américain accepte maintenant le recours prononcé à la rétorsion pour accroître l'accès des produits américains aux marchés des pays

dont les États-Unis sont fournisseurs. Les dangers qui s'ensuivent pour le Canada, auxquels il faut ajouter nos difficultés des dernières années dans les industries de l'acier, du bois et du cuivre, militent en faveur d'une sécurité d'accès accrue de nos produits sur le marché américain. Un accord de libre-échange réduirait le danger que court le Canada, simple spectateur de conflits économiques plus vastes, de perdre partiellement accès à son marché le plus important.

Un autre avantage du libre-échange entre le Canada et les États-Unis consisterait à *améliorer* notre accès au marché américain dans des secteurs où les États-Unis utilisent en ce moment, comme mesures de protection, les barrières tarifaires et non tarifaires (BNT). Bien que leur économie comporte moins de protection tarifaire que celle du Canada, il y a des domaines importants où les tarifs américains limitent la possibilité d'accroître les exportations canadiennes. Certains produits métallurgiques tomberaient sous cette catégorie, tout comme le secteur pétrochimique. Ce dernier est capital pour les producteurs de l'Ouest canadien, mais les efforts du Canada en vue d'améliorer l'accès de ses produits pétrochimiques ont été freinés au cours des négociations multilatérales du *Tokyo Round*, par les implications de cet accord sur le commerce entre les États-Unis et la CEE. Un accord bilatéral permettrait au Canada de négocier un accès accru sur le marché américain dans des secteurs comme la pétrochimie, sans subir les contraintes découlant des rapports existants entre les États-Unis et ses autres partenaires. Les commissaires estiment qu'il importe que le Canada obtienne un accès plus étendu sur le marché américain pour l'exportation de certains biens et services. Il ne faut pas en conclure pour autant que le Canada désire accroître sa dépendance à l'endroit du commerce avec les États-Unis. Si paradoxal que cela puisse paraître, nous croyons qu'un accès plus étendu et assuré à ce marché se révélera, à long terme, le meilleur moyen d'aboutir à une plus grande diversité dans nos rapports économiques et commerciaux. Pour étayer cet argument, passons au troisième avantage.

Pour les Canadiens, l'avantage primordial d'un accord de libre-échange avec les États-Unis proviendrait de son effet sur la productivité, en particulier sur la compétitivité de notre secteur manufacturier. Un accès amélioré et plus stable ouvrirait des débouchés aux entreprises canadiennes et renforcerait leur tendance vers la spécialisation et la rationalisation de la production.

Comme nous l'avons déjà mentionné, la protection que nous a value dans le passé la politique nationale, a donné au secteur manufacturier canadien des assises trop faibles pour permettre la concurrence à l'échelle mondiale. Des rapports officiels et des études universitaires sur l'économie canadienne ont constamment mis en lumière ces difficultés. Ainsi, en 1961, la Commission royale sur l'industrie automobile (Commission Bladen) a soumis une analyse approfondie sur l'industrie automobile canadienne[2]. Ce secteur souffrant alors de sous-productivité chronique, le *Rapport Bladen* a pu constater que le faible volume de production en était la principale raison. L'analyse du Rapport a conduit au *Pacte de l'automobile*, conclu entre le Canada et les États-Unis, ainsi qu'à la rationalisation de l'industrie automobile canadienne dans le cadre du marché nord-américain. Cela a donné lieu à des séries de production plus longues, ainsi qu'à une spécialisation plus poussée dans le secteur

canadien de l'industrie; ces facteurs, qui se sont accompagnés d'un investissement sensiblement supérieur des multinationales américaines au Canada, ont multiplié par plus de 12 les exportations automobiles canadiennes entre 1965 et 1981.

Les inquiétudes soulevées en 1961 par le *Rapport Bladen* s'appliquent encore aujourd'hui à une bonne partie de notre secteur manufacturier. Notre industrie a absolument besoin d'augmenter les économies d'échelle en vue d'en arriver à une productivité accrue. Instaurer des échanges commerciaux plus libres avec les États-Unis est un moyen majeur d'y parvenir. Des échanges commerciaux plus libres donneraient lieu à une restructuration et à une rationalisation souhaitables de l'industrie canadienne, résultats d'une concurrence plus marquée avec l'industrie américaine. En devenant plus compétitifs vis-à-vis des entreprises américaines, les fabricants canadiens amélioreraient leurs chances de survie dans un climat commercial plus concurrentiel. Enfin, ce n'est que par une économie nationale plus compétitive que le Canada sera en mesure de créer les nouveaux emplois requis pour réduire le chômage. Comme l'affirmait le Conseil économique du Canada dans le premier compte rendu présenté à cette Commission :

> *Beaucoup de gens semblent croire qu'un commerce plus libre et plus étendu avec les États-Unis exclut la possibilité d'accroître les échanges avec d'autres pays. Cette opinion n'a aucun fondement logique; en réalité, l'expansion de notre secteur d'exportation en vue de servir la clientèle américaine pourrait bien faciliter la réalisation des économies d'échelle dont nous avons besoin pour atteindre des marchés plus éloignés.*
>
> (Conseil économique du Canada, exposé du 28 novembre 1983, p. 28.)

Comme conséquence d'un accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, nous pourrions donc diminuer les coûts unitaires de production, à l'échelle nationale et à l'étranger. Nos entreprises pourraient ainsi se concentrer sur leurs produits les plus rentables; elles allongeraient les séries de production de façon à réduire davantage les coûts. L'expansion commerciale qui en résulterait augmenterait la variété des produits offerts aux consommateurs canadiens; même si notre économie produisait une moindre variété de chaque produit, l'accroissement des échanges commerciaux ferait que le consommateur disposerait, dans l'ensemble, d'une variété plus considérable de produits.

Comme illustration du genre de restructuration commerciale que des échanges plus libres vaudraient à l'industrie canadienne, prenons comme exemple le « plan stratégique » adopté par la Générale électrique du Canada (GEC) en 1978[3]. Depuis sa création, la GEC n'avait été en fait qu'une « mini-GE », opérant au Canada et produisant, à l'abri de barrières tarifaires élevées, toute une gamme de produits destinés surtout au marché canadien. Vers la fin des années 1970, à la suite du *Tokyo Round*, la GEC réévalua ses capacités de se restructurer en vue de la spécialisation, de la rationalisation et de l'internationalisation de ses opérations. L'objectif de l'entreprise consistait à créer des produits qui pouvaient se fabriquer en quantités suffisantes pour rivaliser avec les importations du marché canadien. La GEC essaya donc de se tailler une place dans le marché international qui lui permettrait de livrer le

volume suffisant de produits de façon à réduire ses coûts de fabrication. La compagnie investit dans des produits de catégorie mondiale et de haute technologie tels les équipements de pâtes et papiers dans lesquels elle possédait un avantage compétitif; à cet égard, elle chercha à obtenir de sa société-mère des « mandats à l'échelle mondiale » pour écouler ses produits et investir sur le marché international. Les derniers chiffres indiquent que la GEC comptait 22 mandats pour ses produits, qui représentaient 31 pour cent de ses ventes de produits manufacturés. La restructuration décrite dans le « plan stratégique » de la GEC lui fut bénéfique tout en contribuant à l'adaptabilité de notre économie nationale. Un échange plus libre inciterait d'autres industries canadiennes à effectuer une restructuration analogue. En outre, comme l'a signalé la GEC, le cours actuel peu élevé de notre monnaie nous accordera une « fenêtre » de cinq à dix ans d'occasions favorables que les entreprises canadiennes devront saisir pour se restructurer face à la concurrence internationale. Il est opportun de profiter du moment présent, alors que les sociétés canadiennes disposent d'un certain jeu, pour mettre de l'avant une plus grande mesure de libre-échange.

L'accès accru et plus sûr à un marché plus vaste favoriserait l'avantage relatif du Canada en regard des autres pays sur le marché américain, ainsi que dans la lutte acharnée qu'il faut poursuivre sur les marchés desservis par ces tiers pays. De nombreux exposés soumis à cette Commission soulignent l'importance pour le Canada d'établir des échanges préférentiels avec les États-Unis. Ces préférences pourraient systématiquement s'établir au moyen d'un accord bilatéral de libre-échange, qui entraînerait un accroissement accentué de nos occasions d'exportation.

Il ne faudrait pas qu'un accord de libre-échange avec les États-Unis nuise de façon notable aux rapports commerciaux du Canada avec d'autres pays. Lorsque des pays réduisent leurs restrictions commerciales par un accord bilatéral, on obtient généralement un double résultat : de nouveaux échanges sont créés, mais des échanges sont également détournés de pays tiers. Dans le cas d'un accord canado-américain les détournements seraient peu probables du côté canadien, car une grande partie de nos échanges a déjà lieu avec les États-Unis. L'effet principal d'un tel accord, estiment les commissaires, serait que le commerce canadien en Amérique du Nord se réaliserait dans des conditions plus favorables aux Canadiens. En fait, l'accord créerait des échanges plutôt qu'il ne les détournerait sérieusement des fournisseurs non américains du Canada.

Les avantages en termes de revenus et de production

Les arguments favorables au libre-échange avec les États-Unis pourraient l'emporter si on démontrait les avantages qui en résultent en termes d'accès accru et plus certain avec les marchés américains. Il importerait alors d'évaluer les avantages éventuels nets dont bénéficieraient les Canadiens quant aux coûts moindres des produits, aux salaires et aux revenus plus élevés, de même qu'au rendement supérieur de l'économie dans son ensemble.

La conclusion consécutive à cette évaluation pèserait lourdement sur toute décision canadienne d'entamer ou non des négociations. Les commissaires ont

soigneusement analysé les études sur cette question, ainsi que les rapports présentés par notre personnel affecté à la recherche[4]. Nous avons conclu qu'à longue échéance, le Canada profiterait considérablement d'un accord bilatéral de libre-échange avec les États-Unis, notamment pour deux raisons : la première étant l'accès à un marché plus vaste et dépourvu d'entraves et, la seconde, la réalisation d'économies d'échelle. Plusieurs études ont confirmé ce point de vue, qui semble un courant de pensée très répandu parmi les économistes canadiens. L'invariabilité des arguments évoqués à cet égard depuis trente ans nous a incités, en partie, à fonder notre propos sur ces études. Nous tenons aussi à préciser que les études en question ne touchent qu'un seul aspect des avantages éventuels du libre-échange, soit celui de la réduction des entraves commerciales, tant au Canada qu'aux États-Unis. Elles ne tiennent pas compte d'autres arguments pertinents, comme l'amélioration de la sécurité d'accès au marché américain ou l'accroissement des aptitudes du Canada aux négociations multilatérales. Par conséquent, tout en acceptant les conclusions générales de ces études sur d'éventuels amenuisements des entraves au commerce, nous soutenons que d'autres facteurs doivent également entrer en ligne de compte dans une réflexion sur le libre-échange. Ce sont des facteurs de poids.

Dès 1957, l'économiste John Young cherchait à quantifier les effets de la tendance canadienne vers le libre-échange par l'élimination totale des tarifs au Canada. Dans son étude pour la Commission royale sur les perspectives économiques du Canada[5], il a fait l'estimation du coût de nos tarifs pour les Canadiens. Avec des données de 1954, portant sur 13 catégories de produits, M. Young a pu comparer les prix canadiens aux prix de produits étrangers et, notamment, américains. Il a ainsi fixé le coût des tarifs à la somme de 0,6 à 0,75 milliard de dollars : l'équivalent de 3,5 à 4,5 pour cent des dépenses brutes des particuliers, sans compter les taxes indirectes d'accise et taxes de vente. Il estimait que l'inclusion d'autres facteurs, tels les coûts plus élevés des produits achetés par les gouvernements, à cause des tarifs, aurait porté le montant de cette évaluation à environ un milliard de dollars. Young conclut que :

> *On peut résumer en une seule phrase l'essentiel de cette analyse. En général, on peut s'attendre à ce que, à long terme, une protection accrue débouche sur des pertes économiques et qu'une protection moindre entraîne des avantages économiques pour l'ensemble du pays. Ceci résulte non seulement des répercussions directes de nos tarifs sur l'économie canadienne, mais aussi des conséquences de la politique commerciale canadienne sur le traitement accordé aux exportations de ce pays[6].*

En 1967, Ronald et Paul Wonnacott ont réalisé la première grande étude sur les conséquences possibles d'un accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis[7]. En se servant de données remontant à 1958, ces auteurs ont pu établir que, au total, le prix des tarifs entre le Canada et les États-Unis dépassait légèrement les 10 pour cent de notre produit national brut (PNB); 4 pour cent de ce montant furent attribués par les auteurs aux barrières commerciales canadiennes et 6 pour cent aux barrières commerciales américaines. Depuis, ils ont périodiquement revu et mis à jour cette étude,

remaniant leurs conclusions pour refléter l'évolution de la situation. En 1982, ils écrivaient :

> *Le thème du libre-échange n'a essentiellement pas changé depuis une ou deux décennies, même si les avantages que nous avions prévus s'amenuiseront à cause de la libéralisation du commerce qui a déjà eu lieu. Ces avantages découleraient d'une plus grande productivité dans le secteur manufacturier [...]*[8].

En 1971, Ronald Shearer, John Young et Gordon Munro ont produit une des nombreuses études relatives aux conséquences attribuées au libre-échange sur une ou plusieurs régions du Canada. Ils ont étudié les effets pour la Colombie-Britannique de l'annulation des tarifs entre les pays de l'Atlantique nord. En utilisant une méthode similaire au concept de Young dans son étude de 1957, les auteurs ont conclu que les habitants de la Colombie-Britannique pourraient grâce au libre-échange obtenir des rentrées supplémentaires de l'ordre de 4 à 7 pour cent de leurs revenus. Ils ont aussi conclu que :

> *L'Ouest canadien — notamment la Colombie-Britannique — est pénalisé en faisant partie d'une union douanière avec le reste du pays; les provinces centrales sont désavantagées de ne pas faire partie d'un système douanier mondial [...].*
>
> *Le libre-échange dans les pays de l'Atlantique nord relèverait les revenus dans les régions industrialisées du Canada par rapport à des régions comme la Colombie-Britannique, bien que les revenus grimperaient en termes absolus dans les deux régions. Le libre-échange n'aurait pas le même effet de stimulant économique sur la Colombie-Britannique qu'il aurait sur la partie centrale et industrialisée du pays*[9].

Dans un ouvrage ultérieur, publié en 1978, James Williams s'est concentré sur le thème particulier du libre-échange entre le Canada et les États-Unis[10]. M. Williams a entrepris de déterminer le coût des tarifs canadiens et américains en calculant la valeur maximale de la consommation que pourrait générer l'économie canadienne dans un contexte de libre-échange bilatéral d'une part, et dans un contexte de politiques commerciales inchangées, de l'autre. La différence entre ces deux valeurs, celle qui réside dans le volume de consommation supplémentaire stimulée par le libre-échange bilatéral, tenait compte des avantages d'un tel accord pour le Canada. D'après M. Williams, l'élimination des tarifs canadiens accroîtrait la consommation d'environ 1,36 pour cent; l'élimination des tarifs américains, produirait une hausse de la consommation d'environ 2,03 pour cent; et l'élimination des deux tarifs augmenterait cette consommation de 3,97 pour cent.

L'étude de Roma Dauphin[11], également publiée en 1978, s'est inspirée des conclusions de James Williams afin d'évaluer les conséquences du libre-échange unilatéral (élimination du tarif canadien et de quelques barrières non tarifaires) sur la répartition par région du revenu canadien. En fonction de données remontant à 1971, Roma Dauphin a pu établir que les revenus réels augmenteraient dans la région Atlantique, dans les Prairies et en Colombie-Britannique; il y aurait peu de changements en Ontario et au Québec, bien qu'une hausse réelle des salaires s'y produirait. Toutes les régions gagneraient donc au libre-échange.

Dans les travaux les plus récents dans ce domaine, Richard Harris et David Cox ont créé un modèle micro-économique de l'économie canadienne qu'ils ont utilisé pour examiner les tactiques commerciales du Canada. Dans un texte publié en 1983 et dans des études ultérieures résumées dans les recherches publiées par la présente Commission, Harris et Cox ont utilisé leur modèle pour évaluer les conséquences du libre-échange unilatéral, du libre-échange multilatéral et intégral, du libre-échange bilatéral avec les États-Unis et, enfin, du libre-échange sectoriel entre le Canada et les États-Unis[12]. Les auteurs divisent l'économie canadienne en 29 industries, dont 20 dans le secteur manufacturier. D'après leur modèle, l'élimination des tarifs canadiens fortifie la concurrence interne et impose la rationalisation de nos industries. L'élimination des barrières commerciales étrangères facilite la pénétration canadienne des marchés extérieurs, tout en permettant une meilleure exploitation des économies d'échelle. Dans leur étude de 1983, ils ont exposé les répercussions du libre-échange unilatéral et multilatéral sur l'économie canadienne. Dans le cas du libre-échange unilatéral, ils estiment que le PNB du Canada augmenterait d'environ 3,5 pour cent. Pour ce qui est du libre-échange multilatéral, ils prévoient une hausse du PNB de l'ordre de 7 pour cent.

Dans son compte-rendu à la Commission, Harris[13] fait part de ses résultats quant au libre-échange bilatéral et sectoriel entre le Canada et les États-Unis. Son analyse du libre-échange sectoriel tient compte des conséquences de l'élimination bilatérale des barrières commerciales sur les industries du textile, de l'acier et de la chimie, ainsi que sur les équipements de transport urbain et la machinerie agricole. Il examine cette situation hypothétique, d'une part sans subvention à l'exportation, d'autre part accompagnée de subventions à l'exportation, celles-ci provenant pour la plupart du gouvernement américain. Là où le libre-échange subsiste, à l'aide de subventions à l'exportation dans le cadre d'un accord bilatéral, il se produit des avantages globaux équivalant à une hausse de 1,9 pour cent des dépenses nationales brutes (DNB) de base.

L'analyse correspondante, présentée dans le même article sur le libre-échange bilatéral, suppose l'élimination des barrières tarifaires et non tarifaires par les partenaires, y compris les subventions à l'exportation, dans toutes les industries étudiées. L'auteur estime que les avantages seraient sensiblement plus marqués que dans le cas du libre-échange sectoriel. Ils se chiffrent à neuf pour cent du revenu national, soit davantage qu'avec le libre-échange multilatéral. Même si les avantages attribuables au libre-échange bilatéral dépendent de l'élimination simultanée des restrictions commerciales sur seulement environ 70 pour cent du commerce canadien (par rapport à 100 pour cent dans le cas multilatéral), l'accès préférentiel aux marchés des États-Unis compense très amplement les Canadiens pour la différence dans l'élimination des restrictions. Comme un certain nombre d'analystes, dont l'auteur, l'ont signalé, les résultats de cette étude doivent être considérés avec circonspection. Néanmoins, dans l'ensemble, ses conclusions rejoignent celles d'études antérieures. Les avantages qu'un accord de libre-échange avec les États-Unis vaudraient au Canada seraient significatifs et de grande portée. En tant que Nation, nous ne pouvons que profiter sensiblement d'un tel accord.

Toutes les analyses économiques portant sur les conséquences possibles d'une modification des politiques commerciales canadiennes étudient des situations hypothétiques; leurs résultats sont donc inévitablement incertains. Les analystes doivent poser une série d'hypothèses simplifiées, sans compter que les données nécessaires à leur travail ne sont souvent pas disponibles. En évaluant ces études et tenant compte de leurs résultats au cours de leurs délibérations, les commissaires ont relevé parmi les chercheurs des différences d'appréciation concernant les avantages du libre-échange. Dans plusieurs cas, ces différences proviennent des méthodes et des hypothèses employées par les chercheurs; ces variations nous placent dans l'impossibilité de prévoir avec une précision absolue quelles seront les conséquences du libre-échange. Néanmoins, les résultats des analyses nous ont convaincus que les divergences sont quantitatives et non qualitatives. Le débat porte sur l'*envergure* des avantages que le libre-échange est en mesure de valoir au Canada et non sur le fait de savoir si ces avantages se produiront.

Les commissaires estiment qu'il ne leur appartient pas de trancher, mais qu'ils doivent plutôt utiliser les analyses des chercheurs pour aider les Canadiens à prendre la décision la plus réfléchie. Ces études ont contribué à nous convaincre qu'il est fortement probable que le Canada retire des avantages substantiels du libre-échange avec les États-Unis. Les avantages à long terme exposés dans ces études varient de 4 à 10 pour cent du PNB canadien. Étant donné que les tarifs, selon l'issue probable du *Tokyo Round*, seront plus bas que les niveaux calculés dans les études mentionnées, cet éventail pourrait ne varier que de 3 à 8 pour cent du PNB. Il s'agit encore d'avantages importants et ils excluent d'autres facteurs tels que le protectionnisme conditionnel et d'autres barrières non tarifaires (BNT) qui créent de l'incertitude chez les producteurs canadiens. Ces avantages envisagés justifient amplement nos recommandations de libéraliser davantage les relations commerciales avec les États-Unis.

Les considérations régionales

Depuis la Confédération, politique commerciale et intérêts régionaux sont étroitement liés. Il y a longtemps que toutes nos provinces de l'est et de l'ouest pensent que le Canada central utilise les tarifs douaniers à son avantage, pour s'imposer à ces régions comme partenaire commercial, au lieu de leur laisser le choix de commercer avec des fournisseurs étrangers offrant un marché plus concurrentiel. Elles considèrent les tarifs douaniers principalement comme des instruments destinés à protéger les produits manufacturés du Canada central. Prétendument, les tarifs douaniers contraignent les régions périphériques à payer davantage pour les produits manufacturés importés, entraînent une augmentation du volume du commerce interprovincial, une diminution du volume du commerce international, ainsi qu'un transfert de revenus des régions consommatrices moins industrialisées aux régions manufacturières du Canada central.

Que cette perception soit juste ou fausse, elle a, en fait, exercé au cours des années une influence subtile sur la mise en œuvre et la formation de nos politiques commerciales. En général, on suppose que les provinces de l'est et

de l'ouest seraient heureuses qu'intervienne une libéralisation des échanges, aussi bien bilatérale, par la négociation d'un accord avec les Américains, que multilatérale, par la négociation au sein du GATT. On suppose également que l'Ontario et le Québec s'opposeraient à de telles mesures.

Cependant, au cours des audiences nous avons entendu un autre son de cloche. Ainsi, nous avons été frappés de l'ampleur avec laquelle on remet en question à l'heure actuelle, et en plusieurs milieux, cette conception traditionnelle de la politique commerciale canadienne qui implique une opposition entre le Canada central et les régions périphériques. L'idée même de région ainsi que la manière dont on conçoit les effets des changements de politique commerciale sur celles-ci sont à la base de toute discussion sur les effets interrégionaux de ces politiques. Mais si les facteurs de production sont mobiles entre les régions, comme ils semblent l'être, comment peut-on mesurer les bénéfices ou les pertes résultant des changements de politique commerciale sur une région particulière? Certains citoyens seront affectés, mais si les travailleurs vont et viennent d'une région à l'autre, à la suite des modifications de politique commerciale, les régions changent de structure et il devient difficile de saisir exactement les effets inter-régionaux de ces politiques.

Qui possède les actifs interrégionaux? Et comment cette propriété affecte-t-elle l'analyse des effets interrégionaux des politiques commerciales? Ainsi, grâce à leurs fonds de retraite, leur propriété en capital-actions et leurs différents moyens financiers, des citoyens de l'Ontario, par exemple, possèdent des actifs dans d'autres provinces, telle l'Alberta. Les effets interrégionaux des politiques commerciales, calculés selon l'impact sur les facteurs de production situés dans des régions particulières, seront différents des effets qui s'exercent sur les citoyens d'une région donnée. Donc, nos tarifs douaniers et nos autres mesures de politique commerciale risquent d'aboutir à des résultats interrégionaux tout à fait différents de ceux auxquels on s'attendait, lorsqu'on les jauge à la lumière des revenus liés aux différents facteurs en cause dans les régions particulières.

Souvent, les observateurs n'arrivent pas à comprendre que nos barrières douanières et celles auxquelles nous nous heurtons à l'étranger ont des effets diamétralement opposés sur les différentes régions du Canada. Si la conception traditionnelle des effets interrégionaux de la protection douanière canadienne est juste, les barrières douanières à l'étranger, surtout lorsqu'elles sont plus élevées pour les produits manufacturés que pour les produits non manufacturés, exercent des effets régionaux totalement différents. En outre, la menace de contingentement aux États-Unis se fait sentir sur toutes les industries de toutes les régions; l'évolution des avantages du libre-échange bilatéral avec les États-Unis semble indiquer que les bénéfices seront largement répartis dans toute notre économie.

Les commissaires pensent donc que les décisions régionales du passé sur la question du libre-échange ne devraient plus exister de la même façon à l'heure actuelle. Certaines régions peuvent redouter des effets défavorables du libre-échange. Nous pensons pour notre part que toutes les régions devraient en bénéficier et que les Canadiens, où qu'ils soient, pourront en retirer un niveau de vie plus élevé. Pour être plus précis, nous pensons que le libre-échange avec

les États-Unis contribuerait de façon appréciable au développement régional, au caractère concurrentiel du Canada et à la confiance générale.

Les problèmes particuliers

Les bénéfices économiques du libre-échange entre le Canada et les États-Unis proviennent surtout des revenus réalisés par les Canadiens s'ils ont accès à un marché plus étendu et plus sûr, mais les commissaires comprennent qu'il existe également des coûts économiques éventuels. Un argument souvent soulevé à l'encontre du libre-échange est qu'il risque d'entraîner hors du pays des investissements élevés. Le protectionnisme a encouragé les entreprises étrangères à investir ici; en présence de tarifs douaniers, ces entreprises ont intérêt à produire au Canada, plutôt que satisfaire le marché canadien à partir de l'étranger. Qu'adviendrait-il alors du niveau d'investissement au Canada dans un système de libre-échange?

Si le Canada devait abolir unilatéralement sa protection tarifaire, il est fort possible que les investisseurs qui dépendent entièrement du marché canadien se retirent. L'effet net d'accords bilatéraux de libre-échange sur les investisseurs est moins évident. Il est vrai que les investisseurs attirés au Canada par notre protection tarifaire auraient moins intérêt à y demeurer, mais les entreprises jusque-là découragées d'investir ici, à cause de l'existence de barrières douanières américaines, pourraient venir au Canada y produire à la fois pour le marché canadien et pour le marché étranger (américain). Pénétrer le marché américain à partir du Canada pourrait fort bien encourager l'investissement et la création d'emplois ici, le Canada étant un havre sûr, libre des barrières douanières américaines qui empêchent la concurrence en provenance de l'autre côté de la frontière. Cet aspect de la question pèse plus lourdement au niveau des avantages que des désavantages qui découleraient de l'élimination de la protection tarifaire, susceptible de décourager ces mêmes investissements.

Les commissaires pensent vraiment qu'il ne faut pas tenter de stimuler ou de restreindre l'investissement étranger au Canada en recourant aux barrières douanières. Quel que soit le montant souhaité d'investissement étranger au Canada, on peut beaucoup mieux y arriver au moyen d'impôts et de subventions à l'endroit des entreprises nationales et étrangères, de même qu'en adoptant des règlements relatifs aux investissements au Canada. Les barrières douanières ne sont pas de bons moyens de contrôle de l'investissement étranger. Il ne nous semble pas raisonnable de refuser le libre-échange avec les États-Unis sous prétexte que le libre-échange entre les deux pays découragerait l'investissement ici. Le Canada ne devrait pas être obnubilé par cette idée et devrait réaliser ses objectifs à l'aide d'autres moyens que le protectionnisme.

Certains Canadiens considèrent que le protectionnisme est un stimulant pour nos industries manufacturières; ils craignent, que faute de cette protection, il faudra trouver des rajustements dommageables pour l'économie. Il est vrai que des mesures unilatérales de libre-échange impliquent l'élimination des seules barrières tarifaires canadiennes qui pourraient entraîner une réduction de la dimension de notre industrie manufacturière.

M. Rodrigue Tremblay, économiste à l'Université de Montréal et ancien ministre du gouvernement du Québec, a dit aux commissaires :

> *[...], le désarmement [commercial] unilatéral n'est pas tellement intéressant, [car il] poserait des problèmes de réorganisation industrielle majeurs puisque certaines industries disparaîtraient complètement du Canada, avec des conséquences régionales majeures [...] ce qui n'est pas le cas lorsqu'on parle d'une réorganisation sur une base nord-américaine parce que là justement la réorganisation se fait dans le cadre de chaque industrie [...].*
>
> (Rodrigue Tremblay, transcription, vol. 2, Montréal, 31 mai 1984, p. 361.)

Un libre-échange bilatéral produirait probablement une situation différente. L'élimination de barrières au commerce extérieur devrait stimuler les industries manufacturières, y compris celles dont l'envergure risquerait d'être remise en cause par suite de la disparition de la protection canadienne. Des études effectuées en ce domaine laissent voir qu'il devrait se produire une augmentation nette de notre production manufacturière; l'effet stimulateur d'une pénétration accrue sur les marchés extérieurs devrait plus que compenser la réduction des exportations consécutives au retrait de nos mesures protectionnistes[14]. Par conséquent, l'adaptation sera peut-être moins difficile dans le cas du libre-échange bilatéral, surtout s'il tend à prendre la forme de réallocations entre entreprises au sein des industries, plutôt que de simples transformations parmi les industries, à mesure que la production canadienne se rationalise.

Pour évaluer les coûts d'adaptation à court terme d'un accord de libre-échange Canada–États-Unis, les Canadiens doivent tenir compte de nombreux éléments. Nous devons déterminer les industries qui devraient prendre de l'expansion, et celles qui devraient diminuer d'envergure et déterminer l'ampleur des transformations dans chaque cas. Nous devons évaluer les effets qui s'ensuivraient sur le marché de l'emploi et sur les autres facteurs de production, calculer la durée des périodes de chômage pour les travailleurs affectés et évaluer les coûts découlant d'occasions perdues, en termes de production. Nous devons calculer la durée des périodes d'adaptation et distinguer les facteurs énumérés de tous les autres facteurs qui affectent au même moment notre économie. En tenant compte du nombre de facteurs impliqués, et étant donné le manque de données, il est difficile d'évaluer les coûts d'adaptation possibles, occasionnés par un accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis.

Des études réalisées en d'autres pays, où il y a plus de données, comparent les bénéfices à long terme occasionnés par l'augmentation escomptée des revenus réels, avec les frais à plus court terme occasionnés par l'adaptation à la situation nouvelle. Ces frais d'adaptation proviennent d'un accroissement temporaire du chômage et d'une baisse de la production lorsque les ressources affectées à la production passent d'une entreprise à l'autre et d'une industrie à l'autre. Le ratio des bénéfices à long terme en regard des frais à court terme d'une libéralisation des échanges varie entre 25:1 et 80:1. Une étude américaine évaluait, en 1978, les effets sur un certain nombre de pays, y compris le Canada, d'une réduction multilatérale de 60 pour cent des tarifs douaniers, par rapport à leurs niveaux précédant le *Tokyo Round*[15]. Si ces

réductions de tarifs douaniers excluent le textile, mais comprennent tous les tarifs douaniers inférieurs à 5 pour cent, les coûts d'adaptation pour le Canada sont estimés à 286,8 millions de dollars (en dollars américains 1974). Cette étude évalue la valeur actuelle des bénéfices à long terme à 17,8 milliards de dollars (en dollars américains 1974). Donc le ratio des bénéfices à long terme en regard des frais d'adaptation estimés pour le Canada est de 62:1. D'autres études en arrivent à des chiffres équivalents.

Les commissaires se rendent compte que des difficultés d'adaptation pourraient s'avérer plus coûteuses au Canada qu'ailleurs. Notre économie est géographiquement plus diversifiée que celle de la plupart des pays développés, tandis que l'accord de libre-échange conclu par les Canadiens s'effectuerait avec un pays beaucoup plus grand que le leur. Néanmoins, même si nous multiplions les estimations de frais d'adaptation à court terme par cinq ou même dix, il y aurait en faveur du libre-échange un solde indubitablement marqué.

La Commission pense que, dans l'ensemble, les bénéfices à long terme produits par le libre-échange bilatéral compenseraient presque certainement les coûts d'adaptation à court terme. Certains affirmeront qu'il faudrait fonder semblable jugement de politique sur une certitude totale. Les commissaires n'en croient pas moins que les incertitudes quant aux effets sont presque toujours partie intégrante du débat politique, même une fois les décisions prises, et qu'on ne peut présumer que le maintien du *statu quo* soit toujours le meilleur mode de fonctionnement. Nous sommes convaincus que sur ce sujet important, le poids de la preuve va dans la direction que nous avons décrite. Par conséquent, nous sommes convaincus qu'il faut changer la situation, car il est important d'améliorer et de garantir l'accès canadien aux marchés d'exportation; nous sommes néanmoins disposés à continuer de discuter ces questions dans le débat qui suivra sans aucun doute. Nous nous rendons parfaitement compte que ce débat progressera lorsqu'on disposera de données plus précises.

Un troisième argument parfois soulevé à l'encontre du libre-échange est qu'il risque de réduire le pouvoir du Canada de négocier multilatéralement l'accès à des marchés d'exportation. Il serait idéal que le Canada puisse élargir et garantir son accès aux marchés d'exportation des États-Unis au moyen de négociations multilatérales, plutôt que bilatérales. Un système commercial multilatéral fondé sur des règlements précis et des barrières commerciales transparentes a fait ses preuves depuis une quarantaine d'années. En fait, l'avantage du multilatéralisme est devenu l'un des thèmes majeurs de la politique commerciale canadienne depuis la Seconde Guerre mondiale.

Le libre-échange avec les États-Unis ne posera pas de difficultés juridiques majeures en vertu de l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce* (GATT), s'il respecte l'article XXIV de cet Accord. Cependant, d'autres facteurs revêtent peut-être plus d'importance que les aspects juridiques. Certains Canadiens, qui s'opposent au libre-échange, prétendent que, bien que le Canada ne soit pas une force dominante dans des négociations multilatérales, il est important que nous soyons présents. Ils pensent que des négociations bilatérales majeures entre le Canada et les États-Unis pourraient

fragmenter encore davantage le système multilatéral qui nous a si bien servi. Les commissaires pensent, cependant, que l'inverse est plus probable. La formation de la Communauté économique européenne (CEE), en 1958, a aidé à accélérer les négociations multilatérales dans le cadre du *Dillon Round*, du GATT, en 1960–1961, quand les grandes puissances essayaient de traiter avec les nouvelles puissances commerciales. L'entrée du Royaume-Uni dans la Communauté, en 1971, a contribué à lancer le *Tokyo Round*. Une situation semblable pourrait bien se produire au cours des prochaines années si le Canada devait négocier un accord commercial bilatéral avec les États-Unis.

Les commissaires ne nient pas que le choix auquel les Canadiens doivent faire face est difficile. Le Canada est un pays relativement petit, et tout accord bilatéral conclu avec les États-Unis pourrait contribuer à accélérer les négociations multilatérales. Ou bien, au contraire, il pourrait gêner le système de commerce multilatéral. Bien que la Commission pense que c'est la première conséquence qui se produira probablement, il est très difficile de prouver de manière irréfutable une opinion ou l'autre. Les commissaires répètent que les négociations bilatérales et multilatérales ne s'excluent pas mutuellement; on peut s'y engager conjointement et elles peuvent se renforcer mutuellement. Les Canadiens sont véritablement prêts à profiter d'un accès accru aux marchés étrangers et d'une sécurité plus accentuée à cet égard. Les moyens sont moins importants que la fin. Nous pensons que les deux voies méritent d'être explorées, en particulier les négociations bilatérales.

Notes

1. Pour une explication complète de cette proposition, voir Ronald J. Wonnacott, *Aggressive U.S. Reciprocity Evaluated with a New Analytical Approach to Trade Conflicts*, Montréal, Institut de recherche sur la politique publique, 1984.
2. Canada, Commission royale d'enquête sur l'industrie automobile, *Rapport*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1961.
3. Voir la compagnie Générale électrique du Canada (GEC), mémoire, le 21 novembre 1983, p. 10–11.
4. Se référer aux documents de recherche publiés dans le volume *Introduction : le libre-échange canado-américain?*, vol. 11 (coordination par John Whalley) des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.
5. John H. Young, *Canadian Commercial Policy*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1957.
6. *Ibid.*, p. 160.
7. Paul Wonnacott et Ronald J. Wonnacott, *Free Trade Between the United States and Canada: The Potential Economic Effects*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1967.
8. *Ibid.*, « Free Trade Between the United States and Canada », *Canada Public Policy* 8, Supplément, 1982, p. 412–427. Voir aussi Ronald J. Wonnacott, « Les éventuels effets économiques d'un accord sur le libre-échange canado-américain » dans *Le libre-échange canado-américain?*, vol. 11 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985. Ce sujet a également été discuté dans un article publié par le Conseil économique de

l'Ontario « Le libre-échange entre le Canada et les États-Unis : problèmes et opportunités », 1985.

9. Ronald A. Shearer, John H. Young et Gordon R. Munro, *Trade Liberalization and a Regional Economy: Studies of the Impact of Free Trade on British Columbia*, Toronto, University of Toronto Press pour la *Private Planning Association of Canada*, 1971, p. 203.
10. James R. Williams, *The Canadian – United States Tariff and Canadian Industry: A Multisectoral Analysis*, Toronto, University of Toronto Press, 1978.
11. Roma Dauphin, *The Impact of Free Trade in Canada*, étude préparée pour le Conseil économique du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1978.
12. Richard G. Harris et David Cox, *Trade, Industrial Policy, and Canadian Manufacturing*, Toronto, Conseil économique de l'Ontario, 1983; voir également les documents de recherche dans *Le libre-échange canado-américain?*, vol. 11 (coordination par John Whalley) des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.
13. Richard G. Harris, « Résumé d'un projet d'évaluation de l'équilibre général de la politique commerciale canadienne » dans *Le libre-échange canado-américain?*, vol. 11 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.
14. *Ibid., Trade, Industrial Policy, and Canadian Manufacturing*, p. 115; et James R. Williams, *The Canadian – United States Tariff and Canadian Industry: A Multisectoral Analysis*, Toronto, University of Toronto Press, 1978, p. 34.
15. Voir William R. Cline, Noboru Kawanabe, T.O.M. Kronsjö et Thomas Williams, *Trade Negociations in the Tokyo Round: A Quantitative Assessment*, Washington, D.C., Institution Brookings, 1978.

Effets d'une libéralisation des échanges sur l'industrie canadienne

Au Canada, le monde des affaires et celui du travail entretiennent des doutes sur la libération des échanges, comme ils en ont normalement sur toute initiative majeure du gouvernement. Les gouvernements sont incapables de prévoir exactement les effets d'une politique nouvelle. Ils peuvent néanmoins agir en se fondant sur les données disponibles et sur leur jugement. Afin de découvrir les faits et de réduire l'incertitude, la Commission a entrepris des études sectorielles des effets probables sur l'industrie canadienne d'une libéralisation des échanges entre le Canada et les États-Unis[1]. Les commissaires désirent préciser que ces études ne constituent qu'une analyse préliminaire et que le gouvernement canadien devrait procéder à un examen plus détaillé avant de négocier une libéralisation des échanges avec le gouvernement des États-Unis ou tout autre pays.

Certains critiques ont prétendu que les frais d'une libéralisation des échanges seraient excessifs; ils ont soulevé le spectre de transferts à grande échelle d'emplois entre les différents secteurs de l'économie canadienne, ce qui entraînerait une augmentation importante du chômage. Il est peu probable que de tels événements se produisent. Une libéralisation des échanges se ferait surtout ressentir sur notre secteur manufacturier; ce secteur ne représente à l'heure actuelle que moins de 20 pour cent des emplois au Canada. Donc, au pire, une libéralisation des échanges n'aurait d'effets directs que sur le cinquième de la main-d'œuvre canadienne. Il convient de maintenir un juste équilibre quand on analyse le commerce du Canada; il ne faut surestimer ni les coûts ni les bénéfices d'une libéralisation des échanges.

Lors d'audiences tenues sur les affaires extérieures, en 1980, devant le Comité permanent du Sénat, l'Association des manufacturiers canadiens (AMC) a déclaré qu'une enquête parmi 1 031 entreprises canadiennes indiquait que seulement un tiers d'entre elles prévoyait une contraction de leurs affaires en cas de libre-échange entre le Canada et les États-Unis. La moitié environ des sociétés restantes prédisait une expansion, et l'autre moitié aucun changement. Des sondages officieux récents indiquent que seulement 20 pour cent des membres de l'AMC prévoient une contraction de leurs affaires à la suite d'une libéralisation bilatérale des échanges. La croissance anticipée par les autres membres compenserait cette contraction. Dans l'ensemble, les entreprises canadiennes semblent penser qu'elles bénéficieraient d'une libéralisation des échanges.

Une analyse sectorielle

Afin d'analyser les effets probables d'une libéralisation des échanges sur l'industrie canadienne, cette Commission a réparti le commerce entre le Canada et les États-Unis par subdivisions ou secteurs plus faciles à analyser. Le tableau 6-1 indique ces secteurs et les chiffres relatifs au commerce du Canada avec les États-Unis ainsi qu'avec d'autres pays en 1978 et 1983. Les données indiquent des faiblesses canadiennes dans tous les secteurs, sauf celui des produits pour véhicules automobiles.

TABLEAU 6-1 Balance commerciale par secteur, 1978 et 1983[a]

(millions $ CAN. Dollar de base: 1983)[b]

	Exportations				Importations				Balance commerciale					
	1978		1983		1978		1983		1978		1983		Changement de 1978–1983	
	É.-U. 1	R. du m.[c] 2	É.-U. 3	R. du m. 4	É.-U. 5	R. du m. 6	É.-U. 7	R. du m. 8	É.-U. 9[d]	R. du m. 10[e]	É.-U. 11[f]	R. du m. 12[g]	É.-U. 13[h]	R. du m. 14[i]
Agriculture et production alimentaire	1 536	5 135	1 980	6 907	2 802	2 742	2 493	2 062	(1 266)	2 391	(514)	4 845	752	2 454
Poisson et produits de la pêche	866	670	960	612	221	171	237	182	645	449	724	429	79	(20)
Matériaux divers, bruts et fabriqués	373	1 355	465	1 031	1 242	477	1 026	372	(871)	876	(560)	659	311	(217)
Produits forestiers	11 132	3 999	9 466	3 729	1 258	213	1 204	198	9 874	3 785	8 263	3 531	(1 611)	(254)
Métaux et minéraux	8 378	5 421	7 465	4 834	4 247	2 385	4 790	2 056	4 132	3 099	2 674	2 778	(1 458)	(321)
Énergie	8 110	1 427	11 400	1 373	2 200	4 816	1 932	(3 232)	5 908	(3 389)	9 468	(1 860)	3 560	1 529
Textiles, vêtements et chaussures	343	398	408	306	1 437	2 383	1 200	2 482	(1 092)	(1 985)	(792)	(2 176)	300	(191)

Chimie et pétrochimie	2 508	929	2 908	1 663	3 261	1 064	3 587	1 120	(785)	288	(679)	544	106	256
Machinerie et équipement	2 726	934	2 471	960	7 206	1 691	5 291	1 355	(4 478)	(757)	(2 820)	(395)	1 658	362
Produits automobiles	18 268	1 614	20 986	733	19 110	1 927	16 916	2 334	(842)	(311)	4 070	(1 600)	4 912	(1 289)
Transport urbain	36	8	125	0,9	41	3	66	0,2	(5)	5	59	0,7	64	(4,3)
Industries océanique et marine	190	213	152	183	242	144	184	602	(52)	70	(32)	(419)	20	(489)
Avions	853	417	1 390	427	1 231	96	1 727	87	(376)	321	(337)	339	39	18
Électronique	1 419	605	2 461	1 018	3 256	1 296	5 130	1 857	(1 838)	(691)	(2 668)	(839)	(830)	(148)
Machinerie électrique et équipement	375	270	512	192	2 377	627	2 127	688	(2 001)	(357)	(1 614)	(495)	387	(138)
Meubles	180	33	373	34	288	134	188	146	(109)	(101)	185	(112)	294	(11)
Produits de matériel scientifique et médical	196	130	294	140	1 084	275	1 346	318	(888)	(145)	(1 052)	(179)	(164)	(34)
Divers produits de consommation	368	187	582	135	1 672	1 340	1 680	1 237	(1 304)	(1 154)	(1 098)	(1 102)	206	52

TABLEAU 6-1 Balance commerciale par secteur, 1978 et 1983[a] (suite)

(millions $ CAN. Dollar de base: 1983)[b]

	Exportations				Importations				Balance commerciale					
	1978		1983		1978		1983		1978		1983		Changement de 1978–1983	
	É.-U. 1	R. du m.[c] 2	É.-U. 3	R. du m. 4	É.-U. 5	R. du m. 6	É.-U. 7	R. du m. 8	É.-U. 9[d]	R. du m. 10[e]	É.-U. 11[f]	R. du m. 12[g]	É.-U. 13[h]	R. du m. 14[i]
Autres : produit final et travaux spéciaux	1 110	515	1 913	501	2 760	1 364	2 936	1 148	(1 649)	(849)	(1 024)	(647)	625	202
Total[j] – Tous les secteurs	59 067	24 990	66 333	24 631	56 003	23 194	54 103	21 483	3 065	1 796	12 229	3 148	9 164	1 352

Source : Gilbert R. Winham, *Canada-U.S. Sectoral Trade Study*, étude préparée pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, 1985.

a) Données provenant de Statistique Canada, Division du commerce extérieur. Pour des renseignements supplémentaires, y compris un nouvel effondrement du secteur, voir *États-Unis*, Commission d'enquête sur l'économie, avril 1985;
b) Déflateur DNB : 1971 = 100; 1978 = 193,8; 1983 = 290,5. Référence : Catalogue de Statistique Canada, n° 13-001, tableau 21;
c) R. du m. = Reste du monde;
d) Colonne 9 égale colonne 1 moins colonne 5;
e) Colonne 10 égale colonne 2 moins colonne 6;
f) Colonne 11 égale colonne 3 moins colonne 7;
g) Colonne 12 égale colonne 4 moins colonne 8;
h) Colonne 13 égale colonne 11 moins colonne 9;
i) Colonne 14 égale colonne 12 moins colonne 10;
j) Le total comprend les petits résiduels pour chaque catégorie de commerce.

En général, notre balance commerciale de produits manufacturés est négative. En 1983, le déficit de la balance commerciale du Canada s'élevait à plus de 1 milliard de dollars pour chacun des secteurs suivants : textiles, machines, électronique, matériel électrique, matériel scientifique et produits de consommation. Cependant, à titre de compensation partielle, il y eut une forte augmentation des exportations dans des secteurs comme les machines et l'outillage. Entre 1978 et 1983, notre balance commerciale s'est améliorée dans la plupart des secteurs manufacturiers. Ce fut notamment le cas en ce qui concerne notre commerce avec les États-Unis, qui a bénéficié d'une amélioration dans tous les secteurs manufacturiers, sauf l'électronique et le matériel scientifique et médical. En 1983, dans les produits destinés aux véhicules automobiles, le Canada enregistrait dans son commerce avec les États-Unis un surplus commercial exceptionnellement élevé de 4 milliards de dollars. Ce surplus était principalement attribuable à l'augmentation des ventes d'automobiles, de dimension moyenne à grande, aux États-Unis; il s'agit là d'une spécialité canadienne.

Le tableau 6-1 confirme également que la plus grande partie des exportations canadiennes est constituée de produits primaires. Nous continuons d'enregistrer des surplus marqués d'exportations dans des secteurs comme l'agriculture et la transformation d'aliments, les produits de la forêt, les métaux, les minéraux et l'énergie. Le changement le plus notable s'est produit dans le secteur de l'énergie, avec une augmentation des ventes d'électricité, de gaz naturel et de dérivés du pétrole aux États-Unis, de même qu'une augmentation des exportations de charbon aux autres pays. Nous avons réussi à obtenir une augmentation nette de ces exportations de plus de 5 milliards de dollars (en dollars 1983) entre 1978 et 1983. Pendant cette même période, les exportations agricoles ont augmenté fortement, les ventes de blé en dehors de l'Amérique du Nord représentent la plus forte proportion. Cependant, les exportations des produits de la forêt et des métaux et minéraux ont diminué entre 1978 et 1983; l'importance de ces secteurs demeure grande dans le commerce canadien, mais il est possible qu'ils ne progressent plus dans l'avenir.

L'étude a ensuite examiné les secteurs eux-mêmes. Le tableau 6-1 confirme généralement le tableau traditionnel du Canada en tant qu'exportateur de produits primaires et importateur de produits manufacturés. En conséquence, les études sectorielles auraient bien pu montrer un secteur primaire généralement fort, et de faibles industries manufacturières placées sous la protection de droits de douane uniformément élevés. La réalité s'est avérée totalement différente. Au lieu de la faiblesse du secteur manufacturier canadien, nous y avons trouvé des signes évidents de vigueur dans certains domaines. Au lieu d'uniformité, nous avons trouvé une grande diversité des rendements industriels, des modèles de protection et des modèles d'adaptation devant la perspective d'une libération des échanges avec les États-Unis.

Diversité du rendement industriel

Il y a beaucoup de commerce d'importation et d'exportation entre le Canada et les États-Unis, dans tous les secteurs manufacturiers. Dans la plupart

d'entre eux, les exportations ont augmenté plus rapidement que les importations. Aucun secteur manufacturier n'est absolument faible. Par exemple, les importations canadiennes de machinerie électrique en provenance des États-Unis sont plus de quatre fois plus importantes que nos exportations correspondantes vers ce pays, mais même ce secteur comporte des domaines d'exportation très forts. Dans les textiles, vêtements et chaussures, le Canada a un déficit commercial global élevé avec les États-Unis, mais en 1983, les vêtements et les chaussures ont enregistré un surplus[2]. Les quotas d'importation canadiens ont contribué à produire un surplus en chaussures. Nous avons subi un déficit important dans la transformation des fruits et des légumes, mais nous avons eu un surplus élevé dans la transformation de viandes et de volailles; des surplus en boissons alcooliques ont contribué à compenser des déficits en fruits et légumes frais. Notre secteur des meubles a été traditionnellement faible; en 1978, il a subi un déficit avec les États-Unis de près de 109 millions de dollars (en dollars 1983); par contre, il a enregistré un surplus de 185 millions de dollars en 1983. La plus grande partie de cette croissance s'est manifestée dans le secteur des meubles de bureau, mais les meubles de maison, en dépit du déficit continu en ce domaine, ont enregistré des exportations qui se sont multipliées par quatre.

La preuve la plus ancienne et la plus évidente de la diversité du rendement commercial canadien consiste dans la différence qui prévaut d'une entreprise à l'autre. La variable de rendement industriel la plus importante est la qualité de la gestion, qui est mesurée au plan de l'entreprise et non à celui du secteur. Ainsi dans le secteur électronique, généralement faible, la société multinationale canadienne *Northern Telecom* est la plus avancée au monde en technologie des télécommunications. Nos importations en matériel et fournitures agricoles sont sept fois plus considérables que nos exportations, mais la très efficace filiale canadienne de *Black and Decker*, a acquis, grâce à l'exclusivité mondiale de fabrication de certains produits, un commerce d'exportation florissant vers les États-Unis. Finalement, en matériel scientifique et médical, le Canada a subi un déficit de 1 milliard de dollars en 1983, mais l'entreprise canadienne *Madson Electronics* ne vend que huit pour cent de sa production à l'intérieur du pays et ne pourrait survivre sans le marché américain.

On pourrait allonger cette liste presque jusqu'à l'infini, mais les faits le prouvent : le Canada a des perspectives industrielles prometteuses dans certaines entreprises individuelles et sous-secteurs, même dans des secteurs qui normalement subissent un déficit commercial avec les États-Unis. Si ces entreprises ou industries peuvent concurrencer efficacement les États-Unis, d'autres le peuvent également. Donc, le Canada devrait obtenir des bénéfices élevés d'une libération des échanges, même dans nos secteurs manufacturiers les plus faibles.

Diversité de la protection

Là encore, les études sectorielles de la Commission témoignent de la diversité du système canadien de protection économique. Comme l'ont mentionné plus haut les commissaires, la plupart des tarifs douaniers canadiens sont plus

élevés que leurs correspondants américains, mais les États-Unis utilisent davantage que le Canada les barrières non tarifaires (BNT). Cependant, certaines exceptions à cette règle générale ont des effets notables sur le processus d'adaptation à une libéralisation des échanges. Certains secteurs canadiens, par exemple, opèrent déjà avec efficacité sans protection douanière. Ces secteurs sont ceux des véhicules automobiles, dont le commerce est régi par des accords bilatéraux, les produits du poisson, où le Canada a un avantage comparatif indiscutable à l'exportation, et l'avionnerie, dont le commerce est régi principalement par un accord multilatéral sectoriel de libre-échange. Pour ces secteurs, une libéralisation des échanges avec les États-Unis ne changerait presque rien pour le Canada. Même pour les produits de la pêche, où les États-Unis conservent certaines mesures protectionnistes, la disponibilité et la qualité des ressources ont, sur les flux commerciaux, une influence beaucoup plus considérable que les barrières douanières. Il n'empêche que, certains secteurs canadiens sont protégés par des tarifs élevés : par exemple, les meubles bénéficient d'une protection douanière égale à environ 15,5 pour cent de leur valeur, les textiles et les vêtements sont protégés par des tarifs en moyenne égaux à 20 pour cent. Une libéralisation des échanges risque d'occasionner des frais d'adaptation plus marqués dans ces secteurs. Mais, en d'autres cas, comme les meubles, la forte position concurrentielle de nos exportations démontre que certains sous-secteurs pourraient supporter les frais d'adaptation.

Les Canadiens ne se plaignent pas du fait que les tarifs douaniers américains sont en général plus bas, mais les rares exceptions qui se produisent tendent à confirmer l'opinion des commissaires que le Canada serait avantagé si l'accès au marché américain s'améliorait au moyen de réductions bilatérales de tarifs. Le Canada pourrait bénéficier, par exemple, d'une réduction des tarifs douaniers américains sur les produits agricoles et alimentaires ainsi que sur les textiles, les vêtements et la chaussure. En outre, le Canada applique les tarifs douaniers d'une manière sélective sur certains produits stratégiques, méthode qui peut considérablement accentuer les effets des tarifs sur les producteurs étrangers. Ainsi, en 1983, les droits de douane américains sur le méthanol, produit pétrochimique primaire, équivalaient à 18 pour cent, et les droits de douane canadiens à 10 pour cent; les droits de douane américains sur le contreplaqué, produit intermédiaire important en construction privée, étaient de 20 pour cent et les droits canadiens de 15 pour cent.

Un autre exemple de disparités douanières provient du secteur du vêtement. Le Canada bénéficie d'un avantage comparatif par rapport aux États-Unis dans la fabrication des vêtements de haute-couture. Cependant, les États-Unis imposent des tarifs douaniers sur les vêtements ouvragés qui, en moyenne, ne sont que de 10 pour cent supérieurs à ceux imposés sur les vêtements non ouvragés, dont les tarifs s'élèvent à environ 35 pour cent. Cette distinction réduit en fait le marché américain pour les exportateurs canadiens. Nos exportations obtiendraient de nouveaux débouchés si ces droits de douane stratégiques étaient levés.

Quatre genres de barrières américaines non tarifaires (BNT) exercent des effets particuliers sur les exportations canadiennes, bien que certains produits,

comme les meubles, la quincaillerie et les petits outils, n'y soient pas soumis. Une mesure souvent utilisée est la disposition de sauvegarde dite *Article 201 action* créée en vertu du *U.S. Trade Act* de 1974. En vertu de cette disposition, l'administration américaine peut imposer des quotas ou des droits de douane supplémentaires sur les importations étrangères, si celles-ci sont susceptibles de causer du tort à des producteurs américains concurrents. Le gouvernement américain a récemment adopté une telle mesure contre les exportations canadiennes de cuivre, mais la pression des utilisateurs américains de cuivre importé l'a convaincu de l'abandonner.

Les procédures de classement douanier entraînent un problème particulier dans le textile, le vêtement et la chaussure. Il existe de nombreuses catégories de droits de douane américains dans ce secteur; les fonctionnaires ont une latitude considérable pour choisir la catégorie qui s'applique à la marchandise. À lui seul, ce dernier facteur crée pour les Canadiens un élément d'incertitude[3]. Là encore, la législation américaine relative aux tarifs douaniers compensatoires touche particulièrement les secteurs primaires canadiens qui ont bénéficié d'une subvention. Peut-être les barrières les plus gênantes sont-elles, cependant, les méthodes d'achat préférentielles américaines. Celles-ci sont particulièrement désavantageuses pour les secteurs qui exportent des biens de capital importants tels que l'équipement électrique, l'équipement électronique et l'équipement non électrique. Elles touchent également des secteurs davantage orientés vers le consommateur : le *Berry Amendment* couvre l'achat de textiles par le Département américain de la Défense et des lois d'États; des règlements locaux établissent des préférences internes pour l'achat de vêtements et de chaussures[4].

Le Canada utilise également les barrières non tarifaires, bien qu'en fait, certaines d'entre elles nous nuisent. Dans leurs achats gouvernementaux, la plupart des provinces donnent la préférence aux produits locaux ou canadiens. Le Québec, par exemple, permet souvent exclusivement aux entreprises québécoises de participer à des adjudications pour des contrats; il donne parfois la préférence aux offres qui ont un contenu québécois plus élevé. L'Ontario donne une préférence de 10 pour cent aux entreprises de cette province. Les gouvernements provinciaux effectuent souvent leurs achats des producteurs « privés » sur une base concurrentielle, en écartant des adjudications moins importantes de sociétés extérieures à la province. Ces politiques ont fragmenté le marché canadien et ont réduit la capacité de sociétés canadiennes de concourir aux soumissions relatives à de vastes projets étrangers. Elles ont également entraîné, dans certains cas, une concurrence indue entre sociétés canadiennes œuvrant sur des marchés étrangers. Il est évident que le Canada y gagnerait en abandonnant ce genre de protection, en vertu d'un plus vaste accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis.

Diversité de l'adaptation à une libéralisation des échanges

Il n'existe pas de dénominateur pour juger de la manière dont différents secteurs, ou même différentes entreprises, vont répondre au stimulant d'une libéralisation des échanges. Néanmoins, pour simplifier leur analyse

sectorielle, les commissaires ont décidé de considérer la réponse probable de trois catégories de secteurs : les secteurs à fortes exportations, les secteurs primaires et les secteurs à faibles exportations.

Secteurs forts Le transport urbain constitue un secteur fort. Il couvre une grande variété de produits, des véhicules eux-mêmes et des systèmes de communication et de contrôle des véhicules, au contrôle des prix des voyages, aux systèmes de traction et de rails, aux systèmes de prise en charge des passagers et d'entretien. Ce secteur comprend cinq producteurs majeurs de véhicules de transport, un certain nombre d'entreprises de génie et de conseillers et environ 200 entreprises engagées indirectement dans le transport urbain. Ce secteur croît rapidement au Canada, mais n'est pas aussi considérable aux États-Unis.

En dépit de la faiblesse du secteur du transport urbain des États-Unis, l'industrie canadienne y fait face à une protection non tarifaire sévère. Cette protection provient principalement des dispositions *Buy America* du *Surface Transportation Assistance Act* (STAA), qui constitue la source majeure de financement des nouveaux projets de transport urbain aux États-Unis. Les dispositions *Buy America* ont forcé les entreprises canadiennes qui cherchaient à obtenir des contrats aux États-Unis à y construire des usines. Par exemple, Bombardier et *Ontario Bus Industries* ont érigé des installations permanentes de production aux États-Unis; de plus, d'autres entreprises canadiennes sont prêtes à entreprendre par sous-contrats le travail final d'assemblage des entreprises américaines. Notre étude sectorielle a fait remarquer : « [...] une raison majeure de négocier une libéralisation des échanges consisterait à empêcher les sorties d'investissements que les dispositions *Buy America* ont encouragées[5]. »

Une libéralisation des échanges favoriserait grandement les intérêts du secteur du transport urbain au Canada, mais non sans coûts. La suppression des barrières canadiennes exposerait nos producteurs à la concurrence, à l'intérieur du Canada, des filiales d'entreprises japonaises et européennes, plus efficaces, qui se sont installées aux États-Unis pour se conformer aux règlements *Buy America*. Cependant, une libéralisation des échanges réduirait l'incitation, pour l'industrie canadienne, à s'installer aux États-Unis; il s'ensuivrait des avantages pour notre économie et pour notre marché du travail. Il y a trente ans, un article qui a exercé de l'influence[6] sur la politique commerciale canadienne signalait combien la protection tarifaire américaine décourageait la fabrication au Canada, au détriment de la main-d'œuvre canadienne et des aspirations du Canada à se développer. À l'heure actuelle, la protection tarifaire des États-Unis est beaucoup plus faible et n'a plus ces effets, mais l'analyse s'applique toujours aux barrières non tarifaires américaines. Par conséquent, une libéralisation des échanges et une réduction de ces barrières américaines moins visibles faciliteraient la croissance future et la sécurité des secteurs les plus sains de notre économie.

Les produits de la forêt constituent un autre secteur fort du commerce canadien. Dans ce domaine, les adaptations nécessaires pour faire face à la concurrence mondiale requièrent souvent des investissements massifs en vue de réaliser des économies d'échelle. Cependant, l'incertitude créée par

l'utilisation ou la menace d'utilisation de barrières non tarifaires fait hésiter les sociétés à engager les actifs nécessaires. Une libéralisation du commerce, surtout de pâte à papier et de papier, est susceptible de rendre la production canadienne plus concurrentielle au niveau international. La création de conditions qui encouragent l'investissement peut par conséquent améliorer le commerce. Le fait qu'environ la moitié des machines à papier au Canada datent d'avant 1950, contre environ 25 pour cent en Scandinavie, démontre qu'on aurait beaucoup à gagner en investissant dans ce domaine.

Secteurs primaires On envisage souvent la libéralisation du commerce, en considérant que ses effets sur les secteurs primaires sont mineurs. On suppose que les produits manufacturés sont l'objet principal des accords de libre-échange et que la plus grande partie des coûts et des bénéfices majeurs proviennent de ces produits. Cette généralisation est peut-être juste, mais elle masque des éléments importants de la situation. Ainsi, le commerce canadien de produits primaires comprend plus de produits manufacturés que de matières premières. Dans le secteur des métaux et des minéraux, la proportion des exportations de matières premières a diminué au cours des vingt dernières années; par rapport aux produits manufacturés ou semi-manufacturés, elle ne représentait, en 1983, que 18 pour cent des exportations canadiennes aux États-Unis. En ce qui concerne les produits forestiers, les matières premières ne représentaient que un pour cent des exportations totales de ce secteur cette même année.

Les tarifs douaniers sont relativement bas sur les produits bruts, par rapport aux produits finis, mais il ne faut pas sous-estimer les effets d'une réduction de ces tarifs sur nos exportations primaires. Une réduction des tarifs peut exercer des effets sur la rentabilité de l'industrie de transformation du pays; elle peut donc influencer les décisions des investisseurs qui déterminent l'emplacement des installations de transformation. En outre, même si les tarifs douaniers sont bas, ils doivent être administrés par des transitaires et des douaniers, ce qui représente pour l'exportateur des frais qui n'existent pas en régime de libre-échange. Il s'ensuit que le libre-échange ferait réaliser aux industries primaires des bénéfices sans doute peu élevés, mais déterminants.

Le coût des barrières relatives au commerce étranger prend beaucoup plus d'importance quand il s'agit de barrières non tarifaires. Les industries primaires canadiennes ont été l'une des cibles principales des mesures protectrices de contingentement américaines; d'où le fait qu'un accord de libéralisation du commerce pourrait valoir à notre industrie une garantie d'accès accru aux marchés américains. Récemment, l'industrie du bois d'œuvre de la côte ouest du Canada a été victime de mesures coercitives. De plus, le gouvernement des États-Unis a entrepris une enquête sur nos industries de la pêche et des abattoirs de porcs. Les importations de cuivre, y compris celles en provenance du Canada, ont fait l'objet d'une enquête en 1984, mais, bien que l'administration des États-Unis les ait trouvées dangereuses, elle n'a pas imposé de mesures restrictives.

Ces barrières non tarifaires exercent des effets sur un secteur dominant du commerce entre le Canada et les États-Unis. Elles nuisent, en particulier, à

nos régions non industrielles. Si ces régions doivent davantage mettre en valeur leur potentiel industriel, il faut qu'elles augmentent la proportion de leurs produits primaires manufacturés. L'abolition des barrières non tarifaires qui touchent ces produits pourrait se révéler dans ces régions le principal avantage consécutif à une libéralisation du commerce entre le Canada et les États-Unis. Il y aurait là une orientation lourde de conséquences, car plus les régions non industrielles du Canada se développent au niveau économique, plus s'accroît la probabilité qu'elles exportent des produits manufacturés et primaires aux États-Unis. À mesure que cette croissance se fera sentir, le risque de protectionnisme aux États-Unis – et les dangers qu'il représente pour notre secteur primaire – augmentera vraisemblablement.

De nombreux Canadiens ont soutenu que notre politique protectionniste traditionnelle a été bénéfique à nos régions industrielles des provinces centrales, mais qu'en revanche elle a entraîné une augmentation des prix dans le reste du pays. Le protectionnisme risque d'aggraver ce genre de difficultés, car il augmentera les frais des régions productrices de ressources naturelles, puisque leurs industries primaires devront probablement subir des mesures de réciprocité américaines. D'après les commissaires, cette éventualité représente une autre raison pour que le Canada négocie une libéralisation des échanges avec les États-Unis.

Secteurs plus faibles Les secteurs qui exportent le moins devraient faire l'objet du maximum d'attention à la faveur des négociations en vue d'une libéralisation des échanges avec les États-Unis. Il s'agit surtout de secteurs de l'industrie secondaire : la production de textiles, de vêtements et de chaussures, le matériel et les machines, l'électronique, l'outillage et les produits électriques, les meubles, le matériel scientifique et les produits de consommation. Cependant, comme nous l'avons vu, il est difficile de trouver dans le commerce d'exportation du Canada les domaines dont le rendement est le plus faible. Là où il y avait protection, les industries ou les entreprises ont tendance à protester si l'on enlève cette protection, et à anticiper des conséquences catastrophiques. Cette réaction peut donner l'impression qu'un secteur est faible dans son ensemble. Cependant, comme on peut le voir dans le secteur des meubles, une telle impression n'est pas toujours juste. Quand nous évaluons les effets d'une libéralisation des échanges sur les secteurs les plus faibles, nous, Canadiens, ne devons pas ignorer les points forts de ces secteurs. Examinons, par exemple, deux d'entre eux : les meubles, l'outillage et les produits électriques.

Les effets d'un régime de libre-échange entre le Canada et les États-Unis sur notre secteur des meubles seront irréguliers et multi-dimensionnels : ils toucheront différemment l'industrie des meubles de maison et celle des meubles de bureau. Une libéralisation des échanges aura des effets sur la productivité, le caractère concurrentiel, la structure de la main-d'œuvre et, à un degré moindre, les modèles d'investissement. Dans l'ensemble, les producteurs de meubles de maison devront effectuer des rajustements structurels marqués pour pouvoir profiter d'une libéralisation des échanges, en réorientant leur stratégie de commercialisation à partir d'une base intérieure restreinte de consommateurs vers un marché nord-américain plus

vaste et plus concurrentiel. Les entreprises qui fabriquent les meubles de bureau auront moins besoin de se rajuster : plusieurs d'entre elles sont déjà orientées vers le marché nord-américain, car la majorité des capitaux sont américains. Un accroissement de la production sera un défi moins difficile à surmonter pour ce sous-secteur.

Il est difficile de mesurer les effets du libre-échange sur le caractère concurrentiel de l'industrie du meuble. Les producteurs asiatiques font déjà concurrence au sous-secteur canadien des meubles de maison, bien que la Caroline du Nord, la Virginie et le Tennessee produisent toujours la plus grande partie des meubles en bois d'Amérique du Nord. Dix grosses entreprises, dont cinq produisent plus de meubles de maison que toute l'industrie du meuble du Canada, sont situées dans ces États. Face à ces géants, la perspective d'abaisser les barrières tarifaires inquiète les producteurs canadiens.

Plusieurs entreprises canadiennes de meubles de maison, petites et n'ayant qu'une usine, ne sont pas véritablement en mesure de se diversifier, d'étendre leur réseau commercial et de faire face à une augmentation des coûts de transport. Les entreprises les plus importantes pourraient faire concurrence aux États-Unis dans un régime de libre-échange. Par exemple, *Bauhaus* de Toronto a plusieurs usines et exporte une partie substantielle de sa production. Certaines entreprises, orientées vers le marché de luxe, exportent la plus grande partie de leurs produits. Les entreprises plus petites conserveraient une place du marché, en raison du besoin de manufactures régionales, du fait que le transport de la plupart des meubles ne s'effectue pas facilement. La qualité du design canadien semblerait constituer un facteur concurrentiel important sur le marché américain. La situation, cependant, n'est pas entièrement rose. Le secteur des meubles emploie quelque 50 000 employés, dont la moitié travaille dans le sous-secteur des meubles de maison; l'industrie estime qu'elle pourrait perdre jusqu'à 10 000 emplois dans un régime de libre-échange, consécutivement à la fermeture des entreprises les plus petites et les moins efficaces.

Les fabricants de meubles de bureau pourraient faire face à la concurrence américaine sans être obligés de procéder à trop de rajustements. Malgré les tarifs douaniers, de nombreuses entreprises de ce sous-secteur sont orientées vers le marché continental. En outre, un grand nombre d'entreprises canadiennes contrôlées par des intérêts américains ont l'exclusivité de la recherche et du développement ou de certains designs; elles aimeraient qu'on élimine les tarifs douaniers qui augmentent le coût de leurs produits.

Le secteur du matériel et de l'outillage électrique fabrique du matériel qui produit et distribue l'électricité ou qui utilise cette forme d'énergie. Il est composé de six sous-secteurs : l'outillage électrique d'usage industriel qui produit et transmet l'électricité, les fils et les câbles électriques, les gros appareils de type ménager, comme les cuisinières et les réfrigérateurs, les petits appareils électriques, comme les grille-pain et les bouilloires, les produits électriques divers, y compris les canalisations et les garnitures de canalisations, les ampoules, les boîtes de branchement, les plafonniers et les accumulateurs.

Ce secteur se compose généralement de sociétés arrivées à maturité, produisant des produits bien établis; d'où l'idée qu'elles devraient rechercher et exploiter de nouveaux marchés destinés à amorcer une nouvelle croissance. Le nombre d'emplois dans ce secteur a baissé ces dernières années; il est passé d'un maximum de 78 268 en 1981 à 70 862 en 1984, chiffre nettement supérieur à celui de la mauvaise année de 1983. Ce secteur constitue toujours l'un des plus grands employeurs industriels du Canada et, par conséquent, est d'une importance économique majeure. Ce sont des intérêts canadiens qui financent la plupart des entreprises du secteur, mais les intérêts américains représentent la plus grande partie des expéditions, des recettes et des emplois (environ 60 pour cent en 1975) de l'industrie. Pour comprendre cette situation, il suffit de penser à ces géants de l'industrie comme la compagnie Générale électrique du Canada (GEC) et *Westinghouse Canada*. Le commerce entre les sociétés de ce secteur est intensif et croît à mesure que de nombreuses multinationales, les plus importantes, révisent leur stratégie de production pour couvrir la totalité du continent nord-américain. La GEC donne l'exemple en ce domaine.

Si le Canada et les États-Unis libéralisent leurs échanges, les grandes multinationales nord-américaines en bénéficieront. Le libre-échange favorisera une rationalisation de la production à l'échelle nord-américaine et, de ce fait, provoquera des économies d'échelle. Les entreprises étrangères pourront accéder à un vaste marché américain par l'intermédiaire de leurs filiales canadiennes, mais celles qui produisent déjà aux États-Unis risqueraient de fermer leurs usines au Canada, probablement plus petites que leurs usines américaines, à moins qu'elles ne les convertissent pour ne produire qu'un seul article. Les effets du libre-échange sur les entreprises dont les intérêts sont canadiens varieraient selon les secteurs, mais, en règle générale, celles qui produisent des articles relativement uniques, comme des génératrices électriques, tireront profit d'une augmentation de la dimension de leur marché. Les entreprises qui fabriquent des articles en grandes séries, comme des transformateurs pour le marché canadien, auront à faire face à une vive concurrence de la part des producteurs américains.

En général, une libéralisation des échanges commerciaux provoquerait une période de rajustements substantiels pour les entreprises dont les intérêts sont canadiens aussi bien que pour celles dont les intérêts sont étrangers. Le secteur n'a qu'un potentiel de croissance limité en l'absence de nouveaux marchés. Finalement, le libre-échange obligerait les entreprises canadiennes à devenir plus combatives, mais avec la perspective, à long terme, d'augmenter le nombre de leurs emplois et leurs chiffres d'affaires.

La question qui se pose lorsqu'on étudie les effets du libre-échange est la suivante : les multinationales continueraient-elles à compter leurs usines canadiennes dans leurs plans de rationalisation? L'exemple de la GEC, et les stratégies de rationalisation d'autres multinationales démontrent aux commissaires que ces grandes entreprises ont intérêt à confier l'exclusivité de la fabrication de certains produits à leurs usines canadiennes. Cette décision occasionnerait un autre avantage notable pour le Canada : un accroissement de la R-D, au fur et à mesure que les multinationales confieraient leurs projets

de fabrication d'un produit là où les capacités de production sont les plus appropriées. À l'heure actuelle, les usines qui produisent à petite échelle des gammes complètes de produits pour le marché canadien effectuent peu de R-D; celle-ci est confiée aux sociétés-mères dans leur pays de résidence et représente un manque à gagner pour le Canada.

Conclusions de l'analyse sectorielle

L'étude des secteurs du meuble et de l'outillage électrique peut illustrer les inquiétudes que le libre-échange inspire aux Canadiens. Certaines entreprises risquent-elles de faire faillite? Risque-t-on de voir disparaître des industries ou des secteurs entiers? Les multinationales étrangères qui se sont installées au Canada et ont apporté des capacités de production et des emplois repartiraient-elles? Et surtout, le chômage augmenterait-il au Canada? Ces questions sont liées aux rajustements économiques qui découleraient de la compétitivité accrue qu'entraînerait le libre-échange. Lorsque de tels rajustements découlent d'une modification de la politique gouvernementale, ils créent des responsabilités particulières pour l'État qui doit assumer les conséquences de cette modification.

L'analyse de cette Commission répond à la question suivante : le libre-échange pourrait-il entraîner la disparition de certains secteurs industriels au Canada? Notre pays puise sa force dans tous les secteurs de son économie. On peut prévoir que tous en profiteraient en partie et ne seraient pas menacés par le libre-échange. Même dans les industries moins vigoureuses, on trouve des entreprises solides et concurrentielles sur la scène internationale. Par contre, il se peut que certaines entreprises ne puissent soutenir une concurrence accrue et fassent faillite. Par exemple, les entreprises canadiennes du sous-secteur des appareils ménagers profitent actuellement d'une protection douanière qui leur donne un avantage monétaire d'environ 15 pour cent sur leurs concurrents américains. Toute entreprise qui ne pourrait surmonter la perte d'un tel avantage aurait du mal à faire face à une plus grande concurrence des entreprises étrangères.

La direction des entreprises individuelles ainsi que leurs dirigeants, de concert avec la main-d'œuvre, pourraient-ils établir des niveaux de productivité conformes aux normes nord-américaines? La réponse à cette question sera déterminante à bien des égards, mais des études empiriques ont déjà démontré que beaucoup de rajustements de routine s'effectuent dans toute économie dynamique[7]. Les secteurs canadiens concernés ont déjà commencé à s'adapter, après le *Tokyo Round* de 1979. Dans les secteurs moins vigoureux, les rajustements prennent le plus souvent la forme d'une diminution du « taux d'apparition » des nouvelles entreprises que d'une augmentation de leur « taux de disparition ». On a donc tort de s'imaginer, comme on le fait généralement, que « rajustement » signifie « fermeture d'usines ». Les commissaires estiment que les conséquences de la création d'une zone de libre-échange entre le Canada et les États-Unis seront semblables à celles que l'on a connues après le *Tokyo Round*. Le libre-échange stimulerait l'esprit d'entreprise et favoriserait la naissance de nouvelles sociétés dans des domaines où le Canada est concurrentiel, par

exemple les meubles de bureau, et retarderait celle de nouvelles affaires dans des domaines moins compétitifs, comme les appareils ménagers.

Les multinationales quitteraient-elles le Canada à la suite de la libéralisation des échanges? On prétend notamment, que les multinationales qui, à l'origine, se sont installées chez nous pour se soustraire à nos tarifs douaniers, repartiraient si ces tarifs étaient abaissés. Certaines multinationales ont déjà quitté le Canada à la suite des abaissements tarifaires du *Tokyo Round*, mais il ne s'est pas produit d'exode. Pour diverses raisons, il est peu probable qu'une libéralisation des échanges entre le Canada et les États-Unis déclenche un tel mouvement. Il n'est pas facile de déplacer des immobilisations; si notre pays a des occasions intéressantes à offrir, les investisseurs étrangers les saisiront, quelles que soient les restrictions commerciales. Si le libre-échange facilitait l'accès au marché américain et le rendait plus sûr, les possibilités d'investissement productif au Canada augmenteraient plutôt que de diminuer.

Les Canadiens ne doivent donc pas s'attendre à un retrait massif des investissements, par contre une libéralisation des échanges entraînerait sans doute une plus grande mobilité des capitaux et de la main-d'œuvre entre le Canada et les États-Unis. L'analyse sectorielle indique que le Canada enregistrerait des gains et des pertes dans une situation plus « fluide », mais, qu'en général, nous n'y perdrions pas. L'industrie de la construction navale au Canada est concurrentielle par rapport à celle des États-Unis; les investissements augmenteraient probablement dans ce secteur. Il en irait de même pour l'industrie des pâtes et papiers. Dans d'autres domaines, comme dans celui des articles de ménage et de sport, les effets du libre-échange seraient mitigés. On assisterait probablement à un certain « désinvestissement » net dans l'industrie canadienne du pneu ainsi que dans le sous-secteur des fournitures médicales, où les entreprises étrangères se sont établies afin d'approvisionner un petit marché intérieur. En fait, les investissements ont déjà diminué dans ce dernier sous-secteur, ce qui nous rappelle que le *statu quo* ne constitue pas forcément une sécurité pour notre économie.

Finalement, une plus grande liberté des échanges entre le Canada et les États-Unis aurait-elle un effet sur le taux de chômage au Canada? Les commissaires pensent que d'autres facteurs déterminant l'emploi amenuiseraient les effets du libre-échange. Parmi ceux-ci figure la restructuration de l'industrie qui s'est produite lorsque les entreprises canadiennes se sont efforcées de soutenir une concurrence internationale de plus en plus intense. Cette restructuration pourrait entraîner une réduction de la main-d'œuvre dans certaines entreprises. La récente réorganisation de la Générale électrique du Canada (GEC), par exemple, a abouti à une perte d'emplois. La même chose s'est produite à *Westinghouse Canada*. Le libre-échange accroîtrait cette tendance à la restructuration et à la réduction des effectifs des entreprises; comme on l'a noté dans une analyse du secteur des produits chimiques, « un secteur restructuré sera probablement utilisateur d'importants capitaux[8] ». Ces pertes d'emplois seront sans doute inévitables, mais elles seraient bien plus élevées si les entreprises ne faisaient rien pour se moderniser et accroître leur rentabilité. D'où la nécessité pour le Canada de développer une économie compétitive, qui stimulera la venue de nouvelles entreprises. On a plus de chances d'améliorer la situation en favorisant de

nouveaux investissements qu'en protégeant les emplois actuels par des entraves commerciales. Dans une économie plus productive, les salaires réels seront plus élevés et, en encourageant les consommateurs canadiens à acheter davantage de biens, on créera davantage d'emplois.

Le libre-échange créerait également une tendance à des entreprises plus grandes, ce qui pourrait avoir des effets positifs tant sur la main-d'œuvre que sur les affaires. Par exemple, dans le secteur maritime, « ce sont les petites entreprises qui auraient le plus de mal à s'ajuster[9] ». Un phénomène semblable pourrait se produire dans bien d'autres secteurs, notamment dans ceux de l'outillage électrique, des produits chimiques, des fournitures scientifiques et médicales, de l'industrie forestière et de l'ameublement. Les petites entreprises, en particulier celles qui produisent une grande variété de produits destinés principalement à la consommation locale, ne bénéficient généralement pas des économies d'échelle indispensables pour soutenir la concurrence d'un marché nord-américain plus vaste. Le libre-échange provoquerait certainement un bouleversement dans l'économie canadienne. Certaines entreprises, les plus petites en particulier, fermeraient leurs portes. D'autres secteurs cependant prendraient de l'expansion et offriraient des possibilités d'emploi qui pourraient compenser les pertes. Un abaissement progressif des tarifs douaniers faciliterait probablement l'adaptation. Les Canadiens devront comparer le prix à payer pour les travailleurs des industries vulnérables qui seraient touchés par rapport au prix que nous devrons tous payer si nous ne saisissons pas les occasions qu'offre le libre-échange.

Les commissaires estiment que, tout compte fait, il conviendrait de favoriser des intérêts nationaux plus vastes, malgré le prix que devront payer ceux qui travaillent dans les industries moins vigoureuses. Toutefois, nous croyons également que le gouvernement canadien doit contribuer à dédommager les frais de cette adaptation dans les secteurs et industries en déclin, car pour l'ensemble des Canadiens, il faudra choisir : soit tolérer le déclin de certaines industries, soit accepter un rendement global amoindri de notre économie. En recommandant une libéralisation des échanges entre le Canada et les États-Unis, les commissaires conseillent également au gouvernement canadien de mettre sur pied un Programme temporaire d'assistance au recyclage (PTAR) qui visera en particulier à accorder une nouvelle formation aux travailleurs déplacés. Les détails d'un tel programme d'aide font l'objet de la Partie V de ce Rapport.

Notes

1. Gilbert R. Winham, « Canada-U.S. Sectoral Trade Study », document de travail préparé pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, 1985.
2. Les données et tableaux afférents aux sous-secteurs (comme la chaussure) sont présentés dans l'étude de Winham « Canada-U.S. Sectoral Trade Study ».
3. Commission canadienne du textile et du vêtement, *Étude des conséquences économiques d'un libre-échange éventuel des produits du textile et du vêtement entre le Canada et les États-Unis : Rapport final*, Ottawa 1984, p. 36.

4. *Ibid.*, p. 35.
5. Gilbert R. Winham, « Canada-U.S. Sectoral Trade Study ».
6. Clarence L. Barber, « Canadian Tariff Policy » dans *Canadian Journal of Economics and Political Science*, n° 21, novembre 1955, p. 513–530.
7. Conseil économique du Canada, *Les enjeux du progrès : innovations, commerce et croissance*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1983, chapitre 9.
8. Winham, « Canada-U.S. Sectoral Trade Study ».
9. *Ibid.*

Les enjeux politiques

Les arguments économiques en faveur d'une libéralisation des échanges avec les États-Unis sont de taille. Bien entendu, une telle modification de notre politique économique comporte des risques; les commissaires admettent que l'on ne puisse prévoir en détail toutes les conséquences d'un assouplissement des relations commerciales entre le Canada et les États-Unis. Mais nous sommes néanmoins convaincus que les avantages économiques qu'en retirera le Canada dépassent de loin les inconvénients, et que les principaux risques pourront être surmontés grâce à des politiques d'adaptation appropriées. Étant donné la position de plus en plus isolée du Canada sur la scène économique internationale en général, il est de toute façon difficile de concevoir une autre politique commerciale vraiment efficace.

Quoi qu'il en soit, nous, Canadiens, devons également reconnaître que nous nous sommes toujours préoccupés autant des conséquences politiques, culturelles et sociales du libre-échange sur notre continent, que de ses répercussions sur notre économie. Ces préoccupations sont légitimes et importantes; bien entendu, il faut en tenir compte dans toute évaluation sérieuse et réfléchie de l'option de libre-échange bilatéral. Or la question est extrêmement délicate vu que les enjeux en cause ne sont pas tangibles et qu'ils soulèvent des jugements de valeurs. Dans ce domaine, il est difficile d'établir des relations de cause à effet qui ne soient pas ambiguës et parfois impossibles à vérifier. Les transformations d'ordre politique, culturel et social, même lorsqu'elles sont profondes, ne se produisent souvent que progressivement et passent parfois inaperçues au début. Il peut être aussi difficile de les définir que de les évaluer. Leur envergure et leur nature sont en tous cas difficiles à apprécier d'avance.

Les modifications du comportement politique, culturel et social, et des valeurs que ce comportement connote ne sont pas influencées par un seul facteur, mais par une variété de facteurs différents. Évidemment, le problème s'en trouve d'autant plus complexe. Déterminer l'effet particulier d'un seul élément parmi de nombreux autres – dans ce cas, la nature des relations commerciales du Canada avec les États-Unis – représente un défi que même les méthodes analytiques les plus élaborées des spécialistes en sciences sociales modernes ne peuvent se permettre de relever. On peut avoir recours à la science, mais en fin de compte, la réponse sera une question de préférence et de jugement, subtilement combinés. On ne pourra éviter les désaccords, et donc les débats publics. La question en elle-même, toutefois, revêt une importance primordiale et sera certainement parmi les principaux sujets à l'ordre du jour de toute discussion sur les relations commerciales entre le Canada et les États-Unis[1].

Les conséquences indirectes : le symbolisme et la réalité

Les commissaires se rendent bien compte qu'en étudiant des questions aussi complexes, il faut tenir compte tant de l'aspect symbolique que réel des choses. La question est évidemment de savoir comment un accord de libre-échange avec les États-Unis influencerait *effectivement* le jeu des phénomènes

qui déterminent la vie politique, sociale et culturelle du Canada. Mais il s'agit aussi de voir si un tel accord aurait une incidence sur la façon dont les Canadiens, les Américains, et également les autres, *perçoivent* les relations du Canada avec les États-Unis. La perception que l'on a des choses est importante pour deux raisons. Elle peut avoir une signification psychologique, un effet, par exemple, sur notre sens de « l'identité » et donc sur nos sentiments de bien-être psychologique. Elle a également un effet sur nos espoirs personnels et sur ceux des autres. Ces espoirs, à leur tour, influencent nos opinions personnelles sur ce qui nous apparaît comme des aspirations raisonnables. Ils influencent également les jugements que d'autres portent sur nos aspirations et les résultats qu'elles commandent. Les objectifs et compétences des Canadiens sont ainsi déterminés, non seulement par leurs valeurs et leurs biens, mais également par la façon dont ils se perçoivent eux-mêmes et par la manière dont les autres les perçoivent.

Quelles qu'en soient les conséquences économiques pratiques, la négociation d'une zone de libre-échange bilatérale aurait-elle un effet symbolique suffisamment fort pour que les Canadiens soient convaincus qu'ils ont finalement renoncé, en substance sinon en principe, à leur objectif traditionnel de maintenir une collectivité politique véritablement indépendante, culturellement et socialement distincte de celle des États-Unis? On peut toujours prétendre que cet objectif global a constamment sous-tendu l'expérience politique canadienne. En tous cas, une bonne partie des politiques canadiennes dans des domaines comme le transport et les communications, le partage des ressources et des bénéfices, les affaires culturelles, la radiodiffusion et le droit constitutionnel ont été partiellement conçues, dans le but de préserver une collectivité politique distincte, malgré l'attirance nord-sud des forces naturelles du marché. Pour appliquer ces politiques il a fallu payer un prix économique, peut-être même politique. Le fait que le Canada négocie avec succès une entente de libre-échange avec les États-Unis ferait-il perdre aux Canadiens la volonté de « rester aux commandes » et les inciterait-il à accepter aussi d'autres formes d'intégration? Le rapprochement officiel des deux marchés ferait-il croire que les caractéristiques qui subsistent entre les deux pays sont insignifiantes ou secondaires, au point qu'elles ne valent plus la peine d'être défendues?

Inquiétude sans doute légitime mais dont peu de Canadiens semblent véritablement se préoccuper. Au contraire, il s'est dégagé des audiences publiques de la Commission un sentiment de confiance politique, qui n'existait probablement pas il y a seulement quelques années. Cette assurance se manifeste à la fois dans cette espèce d'effluve de confiance qui semble émaner des interventions devant la Commission, de même que dans les appréciations lucides de la réalité politique et du rôle particulier que le Canada est appelé à jouer dans les affaires internationales.

Le commerce canadien, qu'il s'agisse d'importation ou d'exportation, est déjà étroitement lié à celui des États-Unis. La création d'une zone de libre-échange contribuerait à assurer notre accès à long terme au marché américain et à accroître graduellement l'efficacité de notre structure industrielle. Il y a tout lieu de croire qu'elle ferait augmenter le volume des échanges entre les deux pays et, qu'en fin de compte, elle rendrait les produits

canadiens plus concurrentiels sur les marchés d'outre-mer. Dans l'ensemble, toutefois, il n'y a aucune raison de penser que la nature de la dépendance actuelle du commerce canadien vis-à-vis des États-Unis changerait de façon significative. Nous pouvons donc en déduire que la formation d'une zone de libre-échange ne risque pas d'avoir des effets secondaires psychologiques ou symboliques nouveaux pour les Canadiens.

On peut toujours soutenir que nous sous-estimons l'effet symbolique que la libéralisation officielle des échanges entre le Canada et les États-Unis aurait chez nous. La déclaration d'une zone de libre-échange, après la tenue de négociations intergouvernementales officielles, en tant qu'acte de volonté politique concerté, constituerait une démarche fort différente de celle qui a forgé les relations commerciales actuelles entre le Canada et les États-Unis. Une déclaration est en tout cas bien plus spectaculaire. Au plan symbolique, ses effets pourraient s'avérer de loin supérieurs aux modifications des relations économiques réelles qui en résulteraient, du moins en surface. En effet, les commissaires sont convaincus que c'est en partie la raison pour laquelle les intervenants actuels dans le débat sur le libre-échange s'efforcent de trouver des termes plus acceptables pour l'expression « libre-échange ».

Pour bien comprendre la question, nous devrions peut-être nous rappeler que des accords économiques, impliquant une bien plus grande intégration, ont été négociés par d'autres pays sans provoquer d'effets secondaires néfastes. La Communauté économique européenne (CEE) est l'exemple le plus souvent cité. Mais l'analogie n'est cependant pas tout à fait convaincante et ne permettra certainement pas de rassurer les sceptiques. La Communauté constitue un accord multilatéral, et non pas bilatéral, et la répartition des pouvoirs parmi ses principaux membres est bien moins hétéroclite qu'elle ne l'est entre le Canada et les États-Unis. En outre, les pays de la Communauté économique européenne se distinguent bien plus profondément les uns des autres, par la langue, la culture et bien souvent les expériences de conflits vécus au cours de leur histoire, que le Canada et les États-Unis.

Les inquiétudes des Canadiens à l'égard des États-Unis sont nettement d'un autre ordre; elles découlent non pas du souci de prévenir la guerre et de maintenir la paix, mais d'une crainte d'être tout à fait assimilés. Il y a d'autres exemples plus convaincants, par exemple les accords de libre-échange conclus sur une base individuelle entre la Communauté économique européenne (CEE) et les membres de l'Association européenne de libre-échange (AELE) : la Norvège, la Suède, la Finlande, le Portugal, l'Autriche et la Suisse. Dans aucun de ces pays, la population ne dépasse dix millions d'habitants, tandis que la Communauté économique européenne compte 240 millions de personnes. Et pourtant, on ne saurait prétendre que les membres de l'AELE ont perdu leur caractère distinctif ou qu'ils se sont sentis forcés d'imiter la Communauté dans leur politique étrangère ou dans d'autres domaines. Il n'y a eu aucune tentative d'intégration politique. De même, les ententes de libre-échange entre le Royaume-Uni et l'Irlande, avant leur adhésion à la Communauté économique européenne, n'ont pas incité les Irlandais à ressembler davantage aux Anglais; les Néo-zélandais non plus ne se sont pas mis à ressembler aux Australiens à la suite de leur accord bilatéral de libre-échange.

Les arguments tirés des expériences de la Communauté économique européenne, de la CEE avec l'AELE, et de l'Australie avec la Nouvelle-Zélande, ainsi que les assurances fondées sur l'état actuel des rapports commerciaux entre le Canada et les États-Unis ne suffisent peut-être pas, à eux seuls, à rassurer ceux qui craignent que la création d'une zone officielle de libre-échange n'affaiblisse profondément cette volonté politique distincte qui a inspiré le développement du Canada. D'autres raisons, toutefois, nous amènent à conclure qu'il n'y a pas matière à inquiétude, à cause surtout de la disproportion dans la puissance des deux pays qui est au cœur du problème. Les Canadiens s'étaient toujours imaginés que l'influence américaine était irrésistible, au point que le Canada demeurerait à tout jamais politiquement et socialement vulnérable. Certains Canadiens ont même avancé qu'il ne sera pas possible, en fin de compte, d'éviter de perdre nos valeurs politiques, sociales et culturelles distinctes. Or celui qui se sent constamment menacé a généralement tendance à se défendre en redoublant de vigilance à tout moment. Certains spécialistes ont avancé de façon très convaincante que dans des relations bilatérales de ce genre, le plus petit des deux pays protège toujours soigneusement ses caractéristiques distinctes. On a souvent signalé que le fait d'être entouré de 250 millions d'anglophones avait grandement contribué à donner aux Canadiens francophones la volonté de préserver les éléments particuliers de leur culture. Les commissaires sont convaincus que le même phénomène s'applique au Canada, en général, par rapport aux États-Unis. Nous ne croyons donc pas qu'une intégration plus visible des marchés canadiens et américains incitera les Canadiens à abandonner les systèmes de valeurs politiques et sociales qui leur sont propres. En fait, c'est précisément l'inverse qui risque de se produire.

Bon nombre des traits les plus distinctifs de la culture politique du Canada sont solidement ancrés dans une expérience historique qui non seulement diffère de celle des États-Unis mais qui, à certains égards, lui est délibérément opposée. Il est courant de rappeler que les Américains ont acquis leur indépendance par la révolution, alors que les Canadiens ont acquis la leur par une succession d'étapes relativement pacifiques. Notre développement politique évolutionniste, renforcé par l'influence des Loyalistes de l'Empire, tire son origine d'une tradition contre-révolutionnaire qui était profondément enracinée dans nos collectivités anglophones et francophones. Cette expérience a forgé une conception manifestement différente du rôle de l'État dans la société; elle a profondément déterminé les priorités que les Canadiens accordent aux diverses valeurs politiques. Nous accordons beaucoup d'importance à l'ordre, par exemple, dans la poursuite de nos fins politiques; non pas parce que nous trouvons le décorum plus attrayant que la liberté, mais parce que nous croyons qu'il est une condition essentielle à la vraie liberté qui ne se trouve que dans les milieux où la civilité constitue une valeur importante. Notre approche conciliante pour la solution de conflits politiques, chez nous comme à l'étranger, découle d'une conviction semblable. De telles attitudes, capitales à la survie des caractères distinctifs de la vie politique canadienne, sont profondément enracinées dans notre société. Il faudrait certainement bien plus qu'une modification de notre politique commerciale pour les en arracher.

D'autres faits viennent renforcer la conviction des commissaires à cet égard. Au cours des dernières années, on a reconnu et accepté de plus en plus la dualité linguistique du Canada; avec le temps, le bilinguisme deviendra une caractéristique de plus en plus répandue, en fait prédominante, de la vie canadienne. L'existence au Canada d'une communauté et d'une culture francophones importantes et dynamiques a toujours permis de distinguer notre société de celle des États-Unis. De plus, la nécessité de protéger et de promouvoir le bien-être des francophones nous a amenés à adopter des politiques et des conventions qui ont renforcé notre attachement à l'esprit de conciliation. Cette caractéristique qui permet de distinguer les Canadiens des Américains ne peut que s'accentuer à mesure que le bilinguisme deviendra plus courant et sera perçu non pas comme un inconvénient, mais comme un sujet de fierté nationale.

La Commission a été fortement impressionnée par la confiance que les Canadiens ont appris à avoir en eux-même, en tant qu'individus, et en leur pays, en tant que collectivité politique. Nos audiences publiques, de même que nos observations personnelles ainsi que d'autres sources nous portent à conclure que le peuple canadien n'est plus victime de ce sentiment irritant d'incertitude qui découle du statut de « colonisé », qu'il s'agisse d'un statut officiel, comme à l'époque de la souveraineté des Français ou de l'Empire britannique, ou officieux, comme certains l'ont évoqué plus récemment, à propos de nos relations avec les États-Unis. Notre pays a mûri, notre vie artistique, notre littérature, notre théâtre, notre musique, nos ballets et nos études reflètent de plus en plus cette vitalité. Ce même esprit se retrouve également dans la rénovation imaginative de nos villes, dans la qualité de nos professions, dans notre adaptation à l'évolution technologique, dans le mélange de réalisme et de générosité dont font preuve nos politiques sociales, dans la saveur cosmopolite de nos milieux urbains, dans la détermination à protéger notre environnement naturel qui est au cœur de l'expérience canadienne, et même dans la variété, le style et la qualité de nos restaurants et lieux de divertissement populaires. Il se peut que ces indices soient subjectifs. De toute façon, il faut les interpréter comme tels. Ils semblent pourtant tous pointer dans la même direction. L'époque du Canadien qui courbe l'échine est révolue : il n'y a aucune raison de croire que notre confiance actuelle sera menacée par une entente visant strictement à garantir l'échange continu de biens et de services avec les États-Unis. Au contraire, il semble probable qu'une entente de libre-échange aura pour effet de renforcer notre assurance nationale en démontrant clairement que les Canadiens peuvent s'épanouir dans un marché hautement compétitif, sans l'aide d'une protection artificielle. D'un point de vue psychologique aussi bien qu'économique, les barrières protectionnistes peuvent sembler, en surface, offrir une mesure de sécurité dans un milieu difficile et incertain. Nous devons également y voir un aveu évident de faiblesse. Tant que cette protection sera maintenue, le plaisir que peut procurer un sentiment réel de maturité sera hors de portée de notre peuple.

Finalement, les commissaires sont persuadés que les Canadiens sont parfaitement capables de faire mentalement la distinction entre les activités commerciales sur le marché nord-américain et les autres aspects de leur style

de vie national. Mis à part leur désir de protection, les Canadiens qui se sont de tout temps opposés au libre-échange avec les États-Unis ont toujours fondé leurs inquiétudes sur la prémisse, explicite ou non, selon laquelle les modèles d'échanges commerciaux sont parmi les principaux facteurs déterminants de nos habitudes et de nos valeurs politiques, sociales et culturelles. Évidemment, il ne faudrait pas confondre cette notion avec un autre argument plus complexe parfois avancé par les théoriciens politiques. Ils prétendent, essentiellement, que la façon dont nous organisons et dirigeons notre système de production économique exerce un effet déterminant sur nos croyances politiques, nos normes sociales et nos pratiques culturelles. Or ce n'est pas la façon dont nous *produisons* nos biens et services qui constitue le sujet du débat sur le libre-échange entre le Canada et les États-Unis. C'est la façon dont ces biens et services sont *vendus* qui importe. En fait, l'observateur hésitant craint que ce commerce ne soit, ou ne devienne, s'il prend de l'ampleur, le principal moyen par lequel les Canadiens seront exposés aux valeurs et au comportement d'une société susceptible de les transformer à son image, celle-ci étant à la fois différente et plus puissante que la leur.

Il n'y a là vraiment rien de neuf pour les Canadiens : de plus, semblable sentiment ne se limite pas au contexte canadien. La libre circulation des biens et services a souvent été considérée comme un instrument de transformation politique, sociale et culturelle. Ses effets présumés ont parfois été jugés positifs, lorsque, par exemple, on estimait qu'ils favorisaient la paix, et parfois négatifs, lorsqu'on y voyait un instrument impérialiste. Mais quel que soit sa signification intellectuelle, le libre-échange représente une thèse que l'on ne peut rejeter à la légère. Sur le plan psychologique, toutefois, la Commission ne pense pas que la mise en œuvre d'un tel système aurait automatiquement des conséquences sur la façon dont les Canadiens se perçoivent politiquement, socialement et culturellement. Nous faisons assurément une distinction entre ces autres éléments de nos vies et la façon dont nous commercialisons cette portion de notre produit national brut que nous exportons. Un pêcheur de pétoncles Digby n'en sera pas moins un pêcheur de pétoncles Digby parce qu'il vend plus de mollusques à Boston qu'à Montréal. Pour que le libre-échange réussisse à diminuer notre souveraineté politique, sociale et culturelle, il faudra qu'il emprunte des voies plus précises et concrètes que les voies psychologiques.

À l'étranger cependant les réactions risquent d'être moins nuancées et les commissaires se sont longuement arrêtés à cet aspect de la question. Les sociologues constatent souvent que les êtres humains ont tendance à entretenir des idées stéréotypées, simplifiées à l'extrême, des collectivités autres que les leurs – les collectivités nationales y compris. Cette tendance s'accroît lorsque les observateurs sont loin et qu'ils n'ont qu'une connaissance restreinte du groupe étranger. Les distinctions qui semblent évidentes aux Canadiens peuvent donc passer inaperçues à l'étranger. En conséquence, nos relations avec les États-Unis dans une zone de libre-échange peuvent inciter les Américains et également les pays d'outre-Atlantique à s'imaginer que le Canada et son voisin forment un groupe homogène, non seulement dans le domaine commercial, mais également sous d'autres aspects essentiels. Ainsi, un observateur extérieur s'imaginera peut-être que les politiques et le

comportement des Canadiens et des Américains sont identiques et sa perception des autres similarités entre les deux sociétés renforcera peut-être cette impression.

Aux États-Unis, ceux qui ont un intérêt particulier dans les affaires canadiennes auront probablement des opinions plus nuancées sur le Canada que la population américaine en général, du fait qu'ils auront une meilleure connaissance des divers éléments et de la complexité de la vie canadienne. Mais il arrive souvent que même ceux qui ont des relations avec le Canada en aient une connaissance souvent limitée. Les dirigeants d'entreprises de construction installées près de la frontière s'intéressent peut-être de près à la production de ciment canadien, mais se soucient assez peu des autres aspects de la vie du pays. En fait, les observateurs avertis considèrent que l'ignorance du Canada, même chez des gens haut placés à Washington, aussi compréhensible soit-elle, est une réalité frappante et récurrente. Est-il possible que la création d'une zone officielle de libre-échange entre le Canada et les États-Unis conduise certains Américains influents à penser que nous, les Canadiens, nous sommes ralliés avec encore plus de conviction que par le passé aux objectifs et au « rêve américain »? Et si tel était le cas, les dirigeants américains s'attendraient-ils à ce que les politiques et déclarations publiques du Canada – spécialement dans le domaine des affaires étrangères – suivent ce mouvement? Le gouvernement canadien risquerait-il alors de provoquer encore davantage de mécontentement aux États-Unis en étant en désaccord avec une position américaine et en adoptant un point de vue indépendant? En outre hésiterait-on encore davantage à Ottawa à s'éloigner des positions américaines à cause de ces complications?

Depuis quelque temps déjà, ces éventualités ont exercé une certaine influence sur les responsables de la politique étrangère du Canada. C'est donc plus une différence de degré que de nature qu'il faille craindre en ce domaine. Quoi qu'il en soit, il est tout à fait possible qu'après la conclusion d'une entente de libre-échange, les Américains s'attendent plus que jamais à trouver chez les Canadiens une disposition à la coopération. Nous devrions donc en tout temps faire des efforts considérables pour éviter qu'à Washington on ne suppose que l'entente de libre-échange comprend également l'intégration en d'autres domaines. Cette condition fait partie des éléments sur lesquels la Commission a fondé sa conclusion énoncée au chapitre 2 de ce Rapport et selon laquelle le Canada devrait jouer un rôle « internationaliste » actif au niveau mondial, en aidant notamment, en priorité, les pays en voie de développement à résoudre leurs problèmes économiques. Le meilleur moyen d'éviter que la politique étrangère du Canada soit considérée comme dépendante de sa politique commerciale sera de démontrer de façon concrète et convaincante que tel n'est pas le cas. Il ne devrait pas être trop difficile de fournir ce genre de preuve, étant donné que les Canadiens prendront davantage conscience de leurs possibilités accrues au plan de la politique étrangère, à mesure que les avantages économiques qui résulteraient du libre-échange avec les États-Unis nous donneraient une nouvelle sensation de « prestige » dans la communauté internationale. Ainsi que le faisait remarquer une étude : « Il y a tout lieu de croire que si une entente bilatérale officielle de libre-échange renforce l'économie canadienne, l'aptitude du Canada à

poursuivre une politique étrangère indépendante en sortira renforcée, plutôt qu'affaiblie[2] ». Ainsi, en cultivant le respect de Washington à l'égard de la souveraineté totale du Canada en matière d'affaires étrangères, on pourrait contribuer à préserver le degré d'indépendance nationale que les Canadiens exigent désormais.

Les missions diplomatiques d'outre-mer devront d'autant plus prouver ce fait et élaborer des stratégies dynamiques d'information du public que les autres pays du monde auront encore plus que les Américains eux-même tendance à imaginer qu'une fois liés par un accord officiel de libre-échange, le Canada et les États-Unis s'exprimeront et agiront à l'unisson. Cette attitude pose d'ailleurs déjà des difficultés aux diplomates canadiens. Ainsi, par exemple, nos agents en poste en Europe se plaignent constamment du fait que les hommes d'État et autres personnalités officielles dans ces pays ne distinguent pas le Canada des États-Unis, lorsqu'ils traitent de ce qu'ils considèrent des questions nord-américaines d'intérêt commun. L'annonce de la création d'une zone de libre-échange entre le Canada et les États-Unis ne fera très probablement qu'amplifier cette tendance. Même lorsque cette tendance à « homogénéiser » le Canada et les États-Unis résulte plus de calculs tactiques que de suppositions irréfléchies, l'existence même de cette zone donnera aux gouvernements d'autres pays des munitions dont ils pourront se servir pour se défendre contre les plaintes du Canada. Ce n'est qu'avec la plus grande des difficultés que le Canada a réussi à négocier un « lien contractuel » tout à fait banal et, en définitive, inefficace avec la Communauté économique européenne. La réticence des gouvernements européens les plus concernés, soit en particulier la Grande-Bretagne et le Danemark, aurait été encore plus facile à justifier si le Canada et les États-Unis avaient été unis par une entente de libre-échange. La tâche des négociateurs canadiens aurait été plus compliquée si les Américains avaient insisté, comme ils n'auraient probablement pas manqué de le faire, pour obtenir des mesures empêchant le transit des marchandises au Canada et s'assurer ainsi qu'ils ne seraient pas envahis de biens européens importés via le Canada. De telles circonstances auraient fourni aux Européens des raisons toutes faites pour justifier leur résistance, même si leur vrai motif était tout autre.

Réelle ou hypothétique, ce genre de situation prouve que le Canada devra sans relâche s'efforcer vigoureusement de s'assurer que les pouvoirs étrangers et leurs publics concernés comprennent bien les limites prévues à toute entente entre le Canada et les États-Unis. Malheureusement, les circonstances mêmes qui exigeraient cet effort pourraient également le rendre difficile à réaliser. La zone de libre-échange elle-même serait visible, durable et concrète. Il ne sera pas facile de donner autant de poids aux démarches des diplomates canadiens qui se chargeront d'informer le public étranger et de démontrer sporadiquement les caractéristiques de notre politique nationale par rapport aux politiques américaines. Le défi qu'auront à relever les responsables de la politique étrangère au Canada sera donc de taille et exigera que l'on fasse preuve de détermination et d'imagination. Mais pour des raisons nationales aussi bien qu'internationales, il doit être relevé avec succès.

Implications directes : exigences politiques et contraintes décisionnelles

Il est probable que la conséquence à long terme la plus importante du libre-échange soit le renforcement de l'unité nationale et la suppression de l'une des sources les plus tenaces et les plus destructrices d'aliénation régionale dans toute l'histoire politique du Canada. Si la rancœur suscitée par les politiques protectionnistes est particulièrement vive dans l'Ouest, elle est également une source continuelle d'exaspération dans les provinces de l'Atlantique et chez les agriculteurs de l'Ontario et du Québec. Au cours des dernières années, des négociations multilatérales effectuées dans le cadre du GATT ont réussi à réduire sensiblement les tarifs, mais les Canadiens des autres régions sont toujours persuadés que l'économie industrielle et manufacturière du Canada central se développe à leurs dépens. En concluant un accord de libre-échange avec les États-Unis, on supprimerait d'un coup cette cause persistante de mécontentement. On ne voit pas trop quelle autre décision politique canadienne pourrait avoir un effet aussi salutaire. Elle contribuerait sans doute énormément à renforcer, avec le temps, le sentiment national canadien, en tant que collectivité unique, et pourrait faire renaître notre provision de bonne volonté. Les conflits fédéraux-provinciaux diminueraient d'autant plus que s'améliorerait notre capacité à travailler ensemble pour un but commun. Les commissaires ont conclu que cette conséquence politique positive est l'un des arguments les plus solides en faveur d'un accord de libre-échange. Ce résultat comporterait des avantages à long terme pour tous les Canadiens individuellement et pour l'ensemble du pays en tant qu'entité politique et sociale.

Bien entendu, il est possible que le libre-échange entre le Canada et les États-Unis gêne des aspects de la politique canadienne dans certains secteurs particuliers n'ayant pas de rapport direct avec le libre-échange en soi mais lui étant indirectement liés. Ces contraintes seraient sans doute mineures par rapport à l'harmonie nationale retrouvée, mais il faut malgré tout en tenir compte. Elles pourraient se matérialiser en particulier dans l'un ou l'autre de deux contextes : le premier étant une source de pression venant des États-Unis, le deuxième étant une source de pression venant des Canadiens eux-mêmes.

La première situation découlerait de champs d'activités qui, aux yeux des Canadiens, exigeraient une intervention de l'État là où les Américains jugeraient cette intervention contraire à l'esprit sinon à la lettre de l'accord de libre-échange. La cause la plus probable de ce genre de désaccord serait une politique canadienne destinée à protéger ou encourager les activités culturelles nationales associées à des mesures visant à favoriser le développement économique local, régional ou sectoriel. Comme dans bien des cas de propositions de libéralisation des échanges entre le Canada et les États-Unis, ces sources de friction ne seraient pas une nouveauté dans les relations entre les deux pays. Le différend portant sur la radiodiffusion transfrontalière en est une preuve. Les difficultés peuvent naître non seulement à la suite d'initiatives entreprises par les autorités fédérales à Ottawa mais aussi des gouvernements provinciaux et municipaux. En fait, elles ont surgi non

seulement dans le cadre de stratégies économiques au niveau national, comme pour la politique énergétique nationale, mais également dans le contexte, par exemple, de la réaction américaine aux encouragements donnés par le Canada aux fabricants de pneus Michelin ou aux constructeurs de bateaux de pêche en Nouvelle-Écosse.

Ce problème ne serait donc pas nouveau, mais il pourrait prendre des dimensions plus inquiétantes. Un accord de libre-échange multiplierait les attentes à l'égard d'un libre-marché aux États-Unis et réduirait par là même la variété de ce que les Américains considèrent comme des normes appropriées de *fair play*. Il renforcerait en fait la conviction des Américains, lésés dans leurs intérêts, qu'en protestant contre les interventions du gouvernement canadien en faveur de notre économie, ils agissent pour une juste cause. Cette conviction encouragerait les Américains à demander des modifications de notre politique, les autorités canadiennes ayant de plus en plus de mal à résister à leurs arguments. Bref, si la question de l'influence américaine sur notre économie est déjà grave, la création d'une zone de libre-échange bilatérale pourrait l'aggraver davantage.

Puisque l'encouragement au développement économique régional est l'une des politiques auxquelles les Canadiens tiennent le plus, aucun gouvernement tenant à sauvegarder l'unité nationale et à rester au pouvoir ne sera prêt à abandonner sa liberté de décision dans ce domaine. De plus, l'aide accordée aux initiatives culturelles canadiennes pourrait bien être renforcée plutôt que diminuée, dans la mesure où les Canadiens estimeront que le libre-échange n'est « sûr » que si d'autres aspects de la vie nationale sont suffisamment protégés. Il s'ensuit que tout accord négocié avec les États-Unis devrait comporter des exclusions précises, qui laisserait certains domaines hors de l'accord et préserverait ainsi l'aptitude des gouvernements canadiens, à tous les niveaux, à poursuivre ces grands objectifs. Cette condition augmentera sans aucun doute la complexité technique et diplomatique des négociations. Elle les prolongerait certainement et pourrait finalement susciter une opposition au Congrès américain. Même après la conclusion de l'accord et sa mise en œuvre, elle pourrait mener régulièrement à des différends sur l'application des dispositions d'« exclusion ».

Il n'y a pas de solution facile à ce problème. Les Canadiens doivent comprendre dès le départ que ce sera là une partie du prix à payer pour en arriver à un accord de libre-échange canado-américain. Il y a pourtant déjà eu de nombreuses questions de ce genre à l'ordre du jour des pourparlers canado-américains et il y en aura encore beaucoup. Mais nous ne pouvons pas les éviter en perpétuant nos politiques actuelles. Au contraire, il y a de bonnes raisons de croire qu'en l'absence d'un accord explicite, ces questions provoqueront des problèmes encore plus graves dans nos relations avec nos voisins. Les Américains seront en effet plus conscients et donc plus agacés par les politiques canadiennes qu'ils jugeront injustes en temps de crise économique. Par conséquent, la solution la plus raisonnable pour le Canada, nonobstant les obstacles occasionnels, serait sans doute de rechercher un accord de libre-échange qui définirait précisément les exclusions. Les résultats pratiques consisteraient à soustraire de l'opposition directe des Américains des décisions cruciales de la politique canadienne.

Il existe cependant un deuxième contexte où un accord bilatéral de libre-échange pourrait conduire à une transformation majeure du profil des forces politiques dont doivent tenir compte ceux qui sont appelés à prendre les décisions au Canada. On serait alors en présence de contraintes provenant non pas des États-Unis mais du Canada lui-même. Bien entendu, ces contraintes existent toujours dans le système politique, mais en tant que sous-produit particulier du libre-échange, elles découleraient surtout de politiques gouvernementales dont l'effet serait d'augmenter « artificiellement » les coûts de production des entreprises canadiennes par rapport aux entreprises comparables et concurrentes aux États-Unis. Les augmentations de coût de ce genre sont parfois le résultat indirect de réglementations destinées à satisfaire d'autres objectifs publics. Par exemple, les codes du travail, les exigences en matière de sécurité, les réglementations sur l'environnement et sur les normes des produits peuvent augmenter les frais de production. Les augmentations peuvent également être la conséquence directe de certaines formes d'imposition. Dans une situation ou dans l'autre, les frais se reflètent finalement dans les prix et si les entreprises canadiennes doivent porter un fardeau plus lourd que les entreprises correspondantes aux États-Unis, leur position concurrentielle pourrait décliner. La réaction naturelle d'un secteur économique ainsi désavantagé – et si l'imposition des sociétés en est la cause, le préjudice pourrait s'étendre à une très grande proportion du milieu des affaires – est de protester contre ce qu'il considérera comme une surcharge injuste et de demander un allègement des exigences gouvernementales.

Il s'agit d'un phénomène que connaissent déjà très bien les gouvernements. On pourrait donc avancer qu'un accord de libre-échange canado-américain n'apporterait que très peu de changement à cet égard. Mais il se peut aussi que les autorités aient à faire face à un mécontentement persistant auquel il leur serait difficile de résister dans un régime bilatéral de libre-échange. Le problème pourrait s'intensifier du fait que le nouvel accord placerait le milieu des affaires dans une position qui l'obligerait à invoquer les mêmes normes de *fair play* que les Américains allégueront sans doute dans leur opposition, par exemple aux subventions accordées au développement économique régional. De plus, les règlements canadiens sont parfois plus coûteux à appliquer que les règlements américains car les premiers exigent des normes de rendement plus élevées. Dans la mesure où cette différence prévaut, le bien-être général de la population, tel qu'il a été défini auparavant par le processus politique interne, pourrait s'en ressentir.

Qu'une modification de politique de ce genre puisse se réaliser réellement à grande échelle est difficile à prévoir. En fin de compte, l'importance des transformations dépendra de l'ampleur avec laquelle les Canadiens s'engageront sincèrement à l'égard des objectifs qu'encouragent les réglementations en question, de même qu'à l'égard de la répartition particulière des obligations fiscales éventuelles. Les Canadiens en général sont de plus en plus conscients, par exemple, d'être victimes des pluies acides. Il semble donc improbable qu'ils appuient facilement un allègement des contrôles de la pollution atmosphérique, simplement parce que les industries touchées se plaindraient que les règlements pertinents les désavantagent par rapport à leurs concurrents sur le marché américain. Il s'agit évidemment

d'un exemple particulièrement frappant; il est possible que dans d'autres domaines l'accord de libre-échange suscite des forces politiques qui, au bout d'un certain temps, rapprocheraient le système fiscal et les règlements industriels canadiens du modèle américain. Dans certains cas, ce pourrait être une amélioration. En d'autres cas, ce pourrait ne pas l'être. Un gouvernement décidé à résister à ce que l'on peut considérer comme un changement pour le pire aurait à affronter une opposition beaucoup plus forte que celle qu'il avait à subir auparavant.

D'autre part, en vertu d'un accord de libre-échange bilatéral avec les États-Unis, les gouvernements canadiens, aux paliers fédéral et provincial, seraient soumis, encore plus que maintenant, à des demandes contradictoires qui s'inspirent de principes ou d'intérêts concurrents. Un gouvernement pourrait être tenté d'alléger ou d'abandonner une politique particulière. Il le ferait, soit que des groupes d'intérêt du secteur public ou privé américains, peut-être secondés par des alliés canadiens, le pousseraient dans cette voie en vue d'une libéralisation des échanges, soit que les entrepreneurs canadiens soutiendraient qu'ils doivent entrer en concurrence sur un pied d'égalité sur les marchés américains. Tout gouvernement qui cèderait à cette tentation risquerait de subir, en contrecoup, la désapprobation des électeurs. Dans la mesure où l'on ferait remonter la modification de politique à une pression américaine ou même à la logique de l'accord de libre-échange, des sentiments nationalistes alimenteraient et renforceraient cette réaction. Il s'agit là précisément de « l'attitude de vigilance permanente », qui incite les commissaires à penser que l'on peut instaurer sans risque un libre-échange entre le Canada et les États-Unis sans altérer la volonté qu'ont les Canadiens de préserver leur indépendance politique, sociale et culturelle. En revanche, ce n'est pas une situation que les gouvernements accueilleraient nécessairement avec plaisir, car elle les forcerait à répondre à des demandes incompatibles. On peut pardonner à des administrateurs de croire qu'ils sont déjà suffisamment débordés par ce genre de questions, sans compliquer leur tâche davantage.

Ces « pressions qui s'exercent dans les deux sens » pourraient s'avérer particulièrement vives dans les affaires étrangères. Il pourrait même arriver qu'on prenne des décisions à Washington en matière de politique étrangère, sans tenir compte des affaires ou des intérêts canadiens. Un comportement impopulaire de la part des États-Unis en ce domaine inciterait peut-être les Canadiens exaspérés à accuser les dirigeants politiques d'une sorte de « culpabilité par association », propension accrue du fait de la création de la zone de libre-échange. Ainsi, au cours de la guerre du Viêt-nam, on a accusé le gouvernement canadien de complicité avec la politique américaine. Cette accusation se fondait en partie sur les conséquences pratiques du *Defence Production Sharing Arrangement*; les entreprises canadiennes connues pour exporter du matériel militaire aux États-Unis en vertu de cette entente sont devenues la cible de manifestations véhémentes. Un accord commercial sectoriel, qui semblait judicieux tant que prévalait un consensus général parmi les puissances occidentales sur la question de la guerre froide, a été jugé défavorablement dans certains milieux une fois ce consensus disparu. Certains Canadiens affirment que le problème est plus vaste, qu'il vient du

fait que notre prospérité est trop dépendante de l'économie américaine. Ainsi, ils affirment, depuis des années, que notre politique étrangère en matière de sécurité est trop étroitement liée à celle des États-Unis. Une fois la zone de libre-échange canado-américaine officiellement établie, ce genre de doléances se répéteraient sans doute fréquemment. En outre, le mécontentement pourrait devenir particulièrement aigu si les États-Unis s'engageaient dans des interventions militaires controversées en Amérique latine ou ailleurs. Il est d'ailleurs possible que ces préoccupations soient tout à fait fondées. Un gouvernement canadien, dans ces circonstances, aura tendance à atténuer au minimum ses critiques à l'endroit des États-Unis afin de préserver les relations canado-américaines.

Une fois encore, ces pressions qui s'exercent dans les deux sens ne sont pas nouvelles en politique canadienne. Il s'agit donc en fait de savoir si un accord de libre-échange avec les États-Unis les accroîtrait. En pratique, la réponse dépendrait dans une certaine mesure de la nature des décisions américaines et du climat politique international. Il est fort possible que la formation d'une zone de libre-échange canado-américaine accroisse, modérément tout au moins, les occasions de controverses relatives à ce genre de questions de politique étrangère. Pourtant, nous devons reconnaître également que le Canada est déjà étroitement lié aux États-Unis par un certain nombre d'associations dont certaines sont bien plus directement reliées aux questions de politique et de sécurité internationale que ne le serait un accord de libre-échange. Depuis 1949, le Canada et les États-Unis sont membres de l'*Organisation du Traité de l'Atlantique Nord* (OTAN), une alliance officiellement institutionnalisée. D'autre part, les exigences techniques des opérations militaires dans le contexte nucléaire ont obligé les deux pays à intégrer une grande partie de leur défense continentale, l'exemple le plus visible étant le Commandement de la défense aérienne nord-américaine (NORAD). Dans ces conditions, il semble peu probable qu'un accord de libre-échange bilatéral ait d'autres effets que secondaires sur des questions déjà complexes et qu'on ne peut pas, de toute façon, éviter.

Certains Canadiens s'inquiéteront sans doute du fait qu'un accord de libre-échange canado-américain finisse par entraîner une érosion des caractéristiques distinctives de la culture politique du Canada. Cette spécificité tient à certains éléments fondamentaux. Telles notre façon d'envisager le système politique et le mécanisme politique, notre façon d'évaluer le rôle de l'État en fonction des individus, notre façon d'aborder la solution de nos conflits politiques internes et les grands objectifs que, selon nous, les divers niveaux de gouvernements doivent réaliser. Même si notre attitude collective sur des questions de ce genre n'est pas toujours clairement exprimée, elle constitue néanmoins un facteur déterminant de notre style de vie politique et de nos attentes en matière de décisions gouvernementales. Si, sous l'influence de l'exemple américain, renforcé par les rapports libre-échangistes, elle devait se modifier fondamentalement, il en résulterait une transformation subtile mais significative de la vie politique canadienne.

Les commissaires ont déjà signalé qu'il y a de fortes raisons de croire que le libre-échange bilatéral ne menacera pas réellement la perception qu'ont les Canadiens des différences qui existent entre notre culture politique et celle

des États-Unis. Notre spécificité politico-culturelle est solidement établie sur notre expérience historique, notre dualité linguistique et autres facteurs. La question est suffisamment complexe pourtant pour justifier une étude plus poussée, ne serait-ce que parce que nos valeurs politiques sont difficiles à définir et que leur définition, à la fois théorique et pratique, est sujette à controverse.

Au niveau le plus large de la philosophie politique, il n'y a guère de raison de prévoir une transformation notable des normes politiques au Canada. En général, les Canadiens souscrivent aux principes et aux pratiques de la démocratie libérale, soutenue par des institutions parlementaires représentatives. Ils sont voués au concept de gouvernement responsable et de gouvernement par parti politique et finalement au jeu législatif. Nous partageons avec les citoyens des États-Unis les valeurs essentielles de la démocratie libérale; dans la mesure où les Canadiens diffèrent des Américains dans la mise en pratique de ces valeurs, la nuance repose sur les structures institutionnelles distinctives, qui sont fermement enracinées dans l'histoire et la pratique constitutionnelle. Au cours des dernières années, certains analystes ont allégué que le style canadien de leadership politique au niveau de l'exécutif du gouvernement ressemble de plus en plus au système présidentiel américain. D'autres ont suggéré que la nouvelle *Charte canadienne des droits et libertés* contribuera éventuellement à nous sensibiliser davantage que dans le passé au principe « des droits de la personne ». Selon eux, cette évolution « américanisera » notre façon de réagir, individuellement et collectivement, face à l'exercice de l'autorité. Si cette évolution se produisait, elle pourrait « américaniser » également le rôle des tribunaux canadiens. En raison de notre système de « souveraineté parlementaire », modifié par la division des pouvoirs entre le fédéral et les provinces, les tribunaux canadiens ont de façon traditionnelle interprété leurs fonctions dans un sens plus étroit que les tribunaux des États-Unis; dans le système constitutionnel de ce pays, les pouvoirs se contrebalancent. Cependant, les causes plaidées en vertu de la Charte pourraient inciter nos juges à adopter un point de vue plus américain. Mais on a aussi affirmé que les caractéristiques particulières de la Charte canadienne, notamment les nuances qui s'attachent à ses dispositions, s'allieront au conservatisme de nos tribunaux pour produire une jurisprudence constitutionnelle typiquement canadienne. Dans ces questions, la certitude ne vient qu'après coup, mais si nos tribunaux se rapprochent du modèle américain, cette évolution découle de facteurs qui en sont indépendants. De l'opinion de la Commission, il serait certainement difficile d'affirmer avec conviction que cette évolution est le résultat d'une orientation du commerce canadien vers les États-Unis. Il n'y a pas non plus d'élément intrinsèque dans une proposition de zone de libre-échange bilatérale qui accélérerait l'américanisation constitutionnelle du Canada, même si notre évolution politique actuelle nous oriente dans cette direction.

Les nouvelles relations commerciales, en tant que telles, ne modifieraient pas la nature du mécanisme constitutionnel canadien. Les conséquences seraient cependant très différentes en ce qui concerne notre conception de l'exercice des pouvoirs et des objectifs de l'État. Les Américains quant à eux sont attirés par le principe, sinon par la politique, du libre-échange non

seulement parce qu'ils pensent que le principe est dans leur intérêt économique, mais aussi parce qu'il correspond à leur conception du laisser-faire et de la libre entreprise, l'un des aspects les plus importants de leur interprétation du libéralisme. Au risque de généraliser, on peut affirmer que l'une des différences fondamentales entre les cultures politiques du Canada et des États-Unis réside dans le fait que les Canadiens sont beaucoup plus prêts à encourager l'intervention directe de l'État dans l'économie, afin de réaliser les objectifs de la société qu'ils considèrent plus importants que le rendement économique. Bien entendu, cette différence est une question de degré et tous les exemples ne correspondent pas au modèle général.

Dans certains milieux, on accueillerait sans aucun doute avec plaisir des changements mais, souhaités ou non, il semble évident qu'ils atténueront progressivement les différences qui existent entre les sociétés canadienne et américaine. Bien entendu, un mécanisme de ce genre serait influencé par un grand nombre de facteurs; s'il se matérialisait, ce serait sur une longue période. En conséquence, il n'est pas évident qu'un régime de libre-échange bilatéral contribuerait de façon notable à une transformation, soit directement, par ses répercussions sur la répartition des forces politiques réelles, soit indirectement, par son influence sur la pensée au Canada. Comme les commissaires l'ont déjà affirmé, il est probable que des réactions compensatoires se produiraient rapidement. Pourtant, la question n'est pas moins importante du fait qu'elle est relativement subjective et que ses résultats sont très incertains. En fait, tout calcul réaliste des coûts et des avantages possibles d'un accord de libre-échange bilatéral pour le Canada doit en tenir compte.

L'autre implication politique possible d'un accord de libre-échange canado-américain est le fait qu'il puisse influer sur la répartition structurelle de pouvoirs dans le système politique canadien. On a émis l'opinion, en particulier, qu'un accord de ce genre pourrait accroître le pouvoir de l'exécutif aux dépens du législatif; ce phénomène est communément décrit par les politologues comme « la dominance exécutive ». Il pourrait également renforcer les pouvoirs du gouvernement fédéral par rapport à ceux des provinces.

La Communauté économique européenne offre certainement la preuve que le marché commun peut accroître le rôle de l'exécutif. Il faut pourtant se rappeler que la Communauté est un marché commun et non une zone de libre-échange. D'autre part, ses activités s'étendent à tout un ensemble impressionnant de réglementations, administrées par une autorité supranationale très élaborée. Elle possède un parlement directement élu et un système complexe de réunions intergouvernementales. En bref, il s'agit d'un système beaucoup plus ambitieux et certainement beaucoup plus institutionnalisé que celui qu'envisagent les commissaires pour le Canada et les États-Unis. Les fondateurs du Marché commun ont délibérément encouragé l'intégration économique et politique et sont d'ailleurs déçus de la lenteur de son évolution. Par conséquent, il n'y a pas de raison de croire que le modèle européen serait automatiquement repris pour le Canada et les États-Unis.

Réciproquement, bon nombre de barrières non tarifaires négociées au cours de pourparlers devant mener à un régime de libre-échange bilatéral canado-américain sont clairement du ressort des provinces, plutôt que de notre

gouvernement fédéral. Ces barrières non tarifaires sont donc le reflet des politiques provinciales plutôt que fédérales. C'est pourquoi le Canada ne peut pas rechercher une entente de libre-échange avec les États-Unis sans qu'il n'y ait de longues discussions entre nos gouvernements fédéraux et provinciaux. Du fait que le pouvoir législatif, fédéral ou provincial, ne jouerait pas de rôle actif et que la signature d'un accord de libre-échange mettrait les deux ordres de gouvernement devant le fait accompli, il est évident que le « fédéralisme exécutif » en sortirait renforcé, tout au moins temporairement. C'est-à-dire que des négociations en coulisse régleraient d'importantes questions aux deux paliers de gouvernement, à l'exclusion du législatif. Mais on a toujours adopté de cette manière les décisions commerciales et il continuera d'en être ainsi, que nous poursuivions nos intérêts bilatéralement ou multilatéralement.

Un accord de libre-échange obligerait les provinces à abandonner une partie de leur liberté en ce qui concerne l'utilisation des politiques portant sur les barrières non tarifaires. Cette contrainte les priverait sans doute d'une partie de leur champ de manœuvre politique et gouvernementale. En fait, cette perspective pourrait représenter un des obstacles les plus accentués à la signature d'un traité entre les gouvernements des États-Unis et du Canada. L'opposition des provinces à certaines dispositions particulières que les Américains aimeraient intégrer à l'accord de libre-échange pourrait ralentir les négociations, mais on pourrait surmonter cet obstacle si les autorités provinciales estimaient que leurs intérêts, notamment leur champ de compétence, étaient suffisamment protégés. Il est concevable, qu'à long terme, un accord de libre-échange réduise le pouvoir des provinces par rapport à celui du gouvernement fédéral et par rapport au marché. Cependant, il semble aux commissaires que des négociations multilatérales aboutiraient au même résultat, si on considère les questions à l'ordre du jour du GATT.

Enfin, il est possible qu'un accord de libre-échange bilatéral aggrave les conflits politiques au Canada. Nos relations commerciales avec les États-Unis ont toujours été une source majeure de controverses politiques. Ainsi, les Canadiens supposent généralement que notre structure tarifaire a été conçue en fonction des intérêts des régions industrielles aux dépens du reste du pays. Ce débat ne peut que renaître si l'on propose de modifier radicalement la politique. De tels conflits persisteraient même après la signature d'un accord si la répartition de ses coûts et de ses avantages était jugée inéquitable. Le problème pourrait se compliquer davantage de difficultés économiques issues d'autres facteurs mais qu'on attribuerait à l'accord de libre-échange. En fait, cet accord prendrait figure de bouc émissaire à l'endroit de toutes les difficultés économiques, même si leur origine est tout autre. Si ces difficultés étaient concentrées dans des régions ou des secteurs industriels particuliers, comme cela semble probable, il pourrait y avoir de graves divisions sur les mérites de l'accord, ce qui compliquerait sérieusement notre vie politique.

Il est impossible de prédire si ce scénario se déroulera réellement de la sorte puisque tout dépendra de conditions que l'on ne peut prévoir. De toute façon, la question essentielle est de savoir si le problème actuel s'aggraverait de façon significative dans un cadre de libre-échange bilatéral, ou de toute autre option de politique commerciale. Bien entendu, ce genre de conflit est

endémique dans les démocraties libérales où qu'elles soient; il serait donc utopique de s'attendre à ce qu'il disparaisse. Semblables conflits ne sont donc une source de préoccupations que s'ils deviennent suffisamment graves pour que le processus politique normal ne puisse plus les résoudre. La Commission en arrive à la conclusion que cette situation ne se produira pas. Au contraire, les commissaires sont suffisamment sûrs des avantages économiques qui découleraient de la création d'une zone de libre-échange bilatérale pour croire que cet accord réduirait plutôt l'ampleur générale de mécontentement au sein de la société canadienne. Il serait en fait bien plus dangereux de persister dans la voie actuelle qui, dans les conditions courantes de commerce international, ne peut qu'isoler davantage notre économie et infliger bien des épreuves aux Canadiens.

Ces arguments représentent le point de vue de la Commission, mais nous nous rendons compte que la solution des questions que nous avons soulevées dans ce chapitre est en fin de compte une question de jugement. Nous nous rendons compte également qu'il existe peu d'arguments politiques, en regard des arguments économiques, en faveur d'une option de libre-échange bilatéral, sauf ceux qui sont compris dans l'entente régionale et la prospérité économique qu'une zone de libre-échange aiderait à promouvoir et à conserver. Par conséquent, la question est de savoir si les arguments politiques qui s'opposent à un accord de libre-échange canado-américain doivent être considérés comme décisifs. Nous trouvons la plupart de ces arguments non convaincants. Nous sommes persuadés que dans les domaines culturels et autres, ils peuvent être contrés par des politiques décidées, d'un genre avec lequel les Canadiens sont déjà familiers; nous ne les trouvons donc pas concluants. Un accord de libre-échange créerait sans doute des problèmes mais il y en a déjà, et il ne nous semble pas qu'un accord officiel de libre-échange avec les États-Unis les aggraverait.

Les commissaires souhaitent bien préciser que notre référence ici à la nécessité de « décisions dynamiques » en matière de culture et autre, dans le cadre d'une initiative de libre-échange bilatéral, n'est pas subsidiaire à notre argument principal. Nous sommes convaincus qu'une libéralisation des échanges avec les États-Unis, réalisée multilatéralement ou bilatéralement, est le seul choix raisonnable pour les prochaines années; nous sommes persuadés qu'en fin de compte elle renforcerait notre politique économique et renforcerait par le fait même notre efficacité à l'étranger. Mais étant donné les aspects économiques de nos activités culturelles canadiennes, il est bien évident que dans ce secteur il faudra continuer de demander l'appui actif du gouvernement.

De l'opinion des commissaires, cet appui ne doit pas prendre la forme de restrictions sur la circulation des communications informationnelles, intellectuelles et culturelles au Canada. Ces barrières sont de plus en plus difficiles à administrer et à appliquer; les agences de réglementation de la radio-télédiffusion seraient les premières à en convenir. Plus important encore, elles risquent de violer les principes fondamentaux d'une société libre; c'est pourquoi les Canadiens y résistent car ce qu'ils souhaitent c'est d'avoir le maximum de liberté de choix dans ce domaine. Ces barrières ont en outre tendance à protéger nos artistes, nos écrivains, nos vedettes et nos éducateurs

du « contrôle de la qualité » qui résulte de la confrontation avec les normes internationales. Elles provoquent peut-être inévitablement un certain agacement à l'étranger.

En fait, ce que les Canadiens demandent, c'est que les autorités politiques consentent à appuyer les formes d'expression culturelle nationale qui autrement laisseraient la place aux tendances impersonnelles du marché. Il n'est pas du ressort de la Commission d'examiner ces questions en profondeur. (Elles sont étudiées en détail dans le *Rapport* du Comité d'étude sur la politique culturelle fédérale de 1982[3].) Mais il nous semble essentiel de conserver et d'étendre les programmes destinés à encourager la production et la diffusion des réalisations canadiennes aux arts visuels et appliqués, aux arts du spectacle, à la création littéraire et aux publications, à la production cinématographique de qualité, aux entreprises de radiodiffusion et d'enregistrement musical. Le succès évident du Conseil des arts canadiens donne plus de poids à notre opinion. Il en est de même d'autres organismes qui ont réussi, au cours des vingt dernières années, à stimuler la croissance extraordinaire d'un groupe florissant d'artistes, d'auteurs et d'érudits; plusieurs d'entre eux jouissent d'une réputation internationale dont les Canadiens peuvent être fiers. Le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC), la Société Radio-Canada, l'Office national du film, divers programmes qui subventionnent la publication de livres et de films et la production de disques, les musées et les archives nationales et provinciales, tout cela et plus encore, avec plus ou moins de succès, a contribué à l'objectif global qui est de soutenir et de promouvoir la créativité culturelle et intellectuelle des Canadiens, malgré des pressions écrasantes de l'étranger et plus particulièrement des États-Unis. Nous avons toujours besoin de ces initiatives. Si on en arrive à un accord de libre-échange bilatéral, ce besoin n'en sera que plus vif.

Bien entendu, les Canadiens ont des points de vue bien différents sur toutes ces questions aussi intimement liées qu'elles soient. Compte tenu de leur importance pour l'avenir du Canada, il est essentiel que les Canadiens expriment leurs opinions au cours des débats qui suivront. Les commissaires estiment que, pour un organisme public, nous avons fait preuve d'une franchise inhabituelle sur des questions qui ne sont pas souvent soulevées dans des débats publics – même si elles le sont en privé. En fait, si nous avons commis des erreurs dans notre analyse politique, ce serait plutôt dans un sens négatif. Pourtant, nous sommes persuadés qu'en fin de compte le poids des arguments penche en faveur d'une libéralisation des échanges. C'est particulièrement vrai lorsque l'on compare nos arguments avec les autres options. Nous pensons qu'un progrès trop lent uniquement vers le multilatéralisme, ou un changement d'orientation vers un plus grand protectionnisme, détériorerait encore davantage nos assises économiques et provoquerait encore plus de dangers politiques que ceux dont nous avons traité. Le maintien du *statu quo* sur la scène politique, comme dans le secteur économique, n'est pas sans risque.

Notes

1. Denis Stairs et Gilbert R. Winham, « La dimension politique des rapports économiques entre le Canada et les États-Unis : introduction » dans *La dimension politique des rapports économiques entre le Canada et les États-Unis*, vol. 29 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.
2. Canada, Sénat, Comité permanent sur les Affaires extérieures, *Relations commerciales du Canada avec les États-Unis*, vol. 3, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1982, p. 107.
3. Canada, Communications Canada, Comité d'étude de la politique culturelle fédérale, *Rapport*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1982.

Le fédéralisme et la réalisation d'un consensus national

Pour comprendre pleinement la politique économique extérieure du Canada, il faut avoir une idée des rouages du régime constitutionnel fédéral. Il est douteux que les Pères de la Confédération aient eu l'intention de créer des gouvernements provinciaux juridiquement aussi puissants que ceux qui existent aujourd'hui, mais les pouvoirs constitutionnels actuels des provinces en matière économique sont généralement acceptés par la plupart des Canadiens. Les gouvernements provinciaux sont habilités à percevoir des impôts, à verser des subventions et à réglementer d'autres manières les activités économiques qui se poursuivent principalement sur leur territoire. Ils détiennent aussi des droits de propriété sur leurs terres et leurs ressources naturelles. Ces domaines de compétence leur fournissent des leviers puissants pour orienter le développement de leurs économies régionales.

Pour sa part, le gouvernement fédéral réglemente le commerce interprovincial et étranger et il s'occupe des problèmes de politique nationale. Dans le domaine des relations économiques internationales, et jusque dans les années 1960, il n'y avait guère de possibilité de conflit de compétences entre les deux ordres de gouvernement. Jusqu'à cette époque, le seul instrument légal d'importance utilisé pour la conduite des relations économiques extérieures du Canada était le tarif douanier qui, en vertu de la Constitution, relève exclusivement du gouvernement central. Comme celui-ci jouit aussi du droit exclusif de s'occuper des affaires étrangères du pays, et notamment de lier le Canada par des accords internationaux, il n'était aucunement obligé par la loi de consulter les provinces sur les questions touchant les politiques commerciales internationales. Mais la situation a changé dans les années 1960 et 1970, lorsque les initiatives de libéralisation du commerce, prises en vertu de l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce* (GATT), ont mis de plus en plus en lumière les divers obstacles non tarifaires au commerce. Un grand nombre de ces obstacles découlent des lois et règlements adoptés par les gouvernements provinciaux; ils touchent par exemple les pratiques d'achat, les subventions aux industries locales et les exigences en matière de produits de consommation.

Au cours des discussions du *Tokyo Round* tenues dans le cadre des négociations du GATT, les gouvernements fédéral et provinciaux du Canada ont étudié la possibilité de prendre des engagements mutuels visant à limiter les pratiques d'achat discriminatoires et les normes de produits qui entraînent des restrictions au commerce. Ils ont convenu qu'il ne serait pas avantageux que les provinces promettent de façon précise de mettre en application des codes régissant ces obstacles non tarifaires. Plutôt que de promettre un engagement légal exécutoire au nom des provinces, le gouvernement fédéral s'est engagé envers les autres signataires du GATT à déployer « tous ses efforts » en vue d'encourager les provinces à respecter les accords relatifs aux obstacles non tarifaires.

L'expansion de la législation internationale dans les domaines de compétence provinciale a coïncidé avec l'accroissement des programmes et règlements provinciaux touchant les secteurs économiques comme l'agriculture, l'industrie manufacturière et l'exploitation des ressources, qui sont

étroitement liés au commerce extérieur et aux mouvements de capitaux. Cette croissance régulière de la réglementation et de la promotion par les provinces leur permet de contrôler l'entrée des biens et capitaux. L'on peut donc s'attendre à des conflits de compétence dans la mesure où les politiques économiques ou sociales d'une province vont à l'encontre des initiatives fédérales visant à éliminer ou à réduire l'effet restrictif des lois et règlements qui limitent l'accès au marché canadien. L'ambiguïté de la loi quant au pouvoir de réglementer le commerce international ne fait qu'accroître ce risque. Les subventions provinciales qui tendent à augmenter les exportations ou à réduire les importations constituent-elles, par exemple, une ingérence illégale dans le domaine de compétence fédérale en matière de commerce international? L'on peut se poser des questions semblables au sujet des pratiques d'achat provinciales, qui sont discriminatoires à l'endroit des fournisseurs étrangers, et au sujet des normes de produits, qui contribuent à augmenter le coût et le prix des importations.

Certains Canadiens maintiennent que l'ambiguïté existante quant à l'envergure du pouvoir fédéral entrave sérieusement la direction de notre politique économique extérieure. Il est fort possible que certains pays hésiteront à conclure des accords avec le Canada si notre gouvernement ne peut leur garantir l'acquiescement des provinces. La nécessité pour l'administration centrale d'obtenir l'accord des provinces au sujet des obligations d'un traité projeté pourrait signifier que l'opposition d'une seule province suffirait à bloquer des éléments importants d'une entente pourtant susceptible de retombées avantageuses sur l'ensemble du pays. Cela peut devenir un grave problème parce que notre économie, caractérisée par sa grande diversité régionale, entraînera inévitablement des conflits fédéraux-provinciaux sur les questions économiques internationales. Ceux qui plaident en faveur de l'expansion, ou tout au moins de la clarification des pouvoirs législatifs fédéraux, en matière de mise en vigueur d'accords économiques étrangers, maintiennent également que des raisons stratégiques justifient une direction des relations économiques étrangères différente de celle de la politique économique intérieure. L'aptitude du Canada à négocier des accords fructueux avec d'autres pays dépend peut-être dans une large mesure du moment de ses interventions et de sa stratégie de négociation. Il est donc possible que l'obligation de tenir des pourparlers fédéraux-provinciaux serrés, avant la conclusion d'un accord, nuise grandement aux négociateurs canadiens. Cela peut, par exemple, entraîner la divulgation de renseignements d'une grande valeur stratégique ou empêcher une réaction prompte à des initiatives de dernière heure[1].

Si ces craintes au sujet d'éventuels conflits de compétence semblent justifiées, la récente collaboration fédérale-provinciale en matière de politiques relatives au commerce et à l'investissement étranger a été relativement satisfaisante. En général, on ne saurait justifier des prévisions pessimistes quant aux relations futures dans ces domaines. La seule exception – et elle peut témoigner de la nécessité d'examiner les mécanismes employés pour promouvoir la collaboration – est le conflit au sujet du prix des alcools; il s'est déclaré il y a plusieurs années entre les gouvernements fédéral et de l'Ontario. À l'époque des négociations du *Tokyo Round*, la Colombie-Britannique, l'Ontario et le Québec appliquaient tous une politique au sujet

des boissons alcooliques qui était préjudiciable aux produits étrangers. Les autorités fédérales ont proposé de mettre fin aux majorations les plus élevées relatives aux boissons alcooliques importées à condition que les produits canadiens aient plus facilement accès aux marchés américain et européen. Après des consultations suivies, une « déclaration d'intention », entérinée par les dix gouvernements provinciaux, garantissait que la pratique discriminatoire de majoration serait supprimée ou, à tout le moins, que les écarts de majoration existants resteraient aux niveaux déjà atteints. Toutefois, peu après les négociations, le gouvernement de l'Ontario a imposé de nouveaux « frais de manutention » qui étaient en fait préjudiciables aux produits étrangers. Quand la Communauté économique européenne et les États-Unis s'en sont plaints, il les a retirés, mais il a peu après imposé de nouveaux « prix de référence minimaux » tout aussi discriminatoires. Le gouvernement de l'Ontario a fait valoir que la « déclaration d'intention » des négociations du *Tokyo Round* n'en était rien de plus et qu'elle ne constituait aucunement un engagement exécutoire.

Nous en sommes donc arrivés au point où la participation provinciale aux dossiers en ce qui a trait au régime de commerce international va de soi. Les gouvernements provinciaux veulent avoir voix au chapitre, ils l'exigent même en ce qui concerne les aspects de la politique économique étrangère qui visent leurs intérêts. Bien que le gouvernement fédéral ait hésité à favoriser cette participation, il a fait les premiers pas en ce sens. Il a par exemple mis en place des mécanismes officiels pour autoriser l'échange de renseignements et coordonner les positions dans les domaines touchant notamment les relations commerciales, les objectifs de négociations et les événements importants sur les marchés étrangers. Depuis 1982, il se tient périodiquement des conférences fédérales-provinciales des ministres du Commerce, qui ont amélioré la communication entre les paliers de gouvernement. L'étroite collaboration intergouvernementale deviendra sans doute une dimension de plus en plus importante de l'établissement de la politique économique étrangère. Elle sera spécialement importante pour toute négociation future au sujet du libre-échange.

Les commissaires ont examiné plusieurs solutions possibles pour réduire les conflits de compétence fédérale-provinciale dans le domaine des relations économiques internationales. L'une d'entre elles consisterait à modifier la Constitution afin de donner au gouvernement fédéral le pouvoir législatif nécessaire pour mettre en œuvre les accords économiques internationaux. Beaucoup d'États fédératifs, comme l'Australie et les États-Unis, ont adopté des dispositions constitutionnelles qui donnent à leur gouvernement central les pouvoirs vastes et absolus d'appliquer des traités. Au Canada, une modification constitutionnelle du genre exigerait le consentement d'au moins sept provinces et serait évidemment assujettie au droit de retrait. Pour obtenir l'appui provincial nécessaire, il faudrait probablement prévoir une norme explicite et judiciairement sujette à examen afin de protéger les provinces contre tout abus ou restriction que pourrait entraîner le pouvoir étendu du gouvernement fédéral dans la conclusion des traités.

Plutôt que de compter exclusivement sur les tribunaux pour réaliser un équilibre acceptable entre les deux ordres de gouvernement, les Canadiens pourraient aussi envisager des moyens de faire valoir les intérêts provinciaux

ou régionaux dans le processus fédéral en vue d'établir la politique économique internationale. L'on pourrait par exemple attribuer à un nouveau sénat élu, remanié de façon à représenter davantage les régions, un rôle quelconque dans la conduite des affaires économiques étrangères. Ce nouveau sénat pourrait être chargé d'approuver et de ratifier des accords internationaux avant que le gouvernement fédéral ne les mette en application. Cela exigerait une modification constitutionnelle stipulant que les traités approuvés par la majorité des sénateurs seraient de fait exécutoires, c'est-à-dire qu'ils auraient primauté sur toute législation provinciale contradictoire.

Une troisième solution, que les commissaires décriront plus en détail à la Partie VI du Rapport, consisterait à appliquer la formule générale de modification constitutionnelle aux parties d'un traité imposant des obligations aux provinces. Comme variante, l'on pourrait établir une commission fédérale-provinciale mixte sur les accords internationaux. Avant la mise en application d'un accord international touchant des domaines relevant de la compétence provinciale, le gouvernement fédéral serait tenu de demander l'approbation de la commission, qui serait composée de représentants fédéraux et provinciaux. En exigeant, pour la tenue de votes, une majorité des deux tiers, l'on se trouverait à protéger l'intérêt des provinces et, en même temps, à limiter le problème qui pourrait surgir si une ou deux provinces dissidentes exerçaient un droit de veto de fait sur les nouveaux accords. De cette manière, les provinces assumeraient, en ce qui concerne les affaires économiques étrangères, une responsabilité bien supérieure à celle qu'elles ont eue dans le passé, mais elles seraient en même temps légalement obligées de mettre en application les traités approuvés par la commission mixte. La mise en œuvre de ces accords exigerait aussi une modification de la Constitution, puisqu'elle limiterait les pouvoirs législatifs existants des provinces.

Comme complément à l'une ou l'autre de ces trois solutions, l'on pourrait créer un comité consultatif permanent composé de représentants fédéraux et provinciaux. Ce comité servirait de tribune pour discuter des négociations internationales en cours et de la mise en œuvre des accords conclus par le gouvernement fédéral. Il ne jouirait d'aucun pouvoir constitutionnel officiel en ce qui concerne l'application des traités, ni du pouvoir légal de donner des directives exécutoires à l'un ou l'autre ordre de gouvernement. Les gouvernements fédéral et provinciaux ont tout intérêt à parvenir à un compromis au sujet de leurs conflits quant à la mise en œuvre des traités, plutôt que de se lancer dans la voie douteuse des recours aux tribunaux. Néanmoins, en ce qui concerne le partage des pouvoirs législatifs touchant les relations économiques étrangères, le recours au comité serait facultatif pour toutes les parties. Ce processus de consultation libre a donné de bons résultats en Australie, par exemple. En vertu d'un accord conclu en 1977 entre le gouvernement fédéral et les États, ces derniers doivent être consultés avant la mise en œuvre d'un traité qui touche des questions relevant de leurs compétences. Les États obtiennent aussi, pour la première fois, la possibilité d'adopter des lois mettant en œuvre des traités internationaux concernant ces domaines.

Avant de recommander quelque solution que ce soit, la Commission juge essentiel de veiller à ce que le partage des pouvoirs inhérents au régime fédératif canadien ne limite pas de façon indue l'aptitude du gouvernement

central à s'occuper des relations économiques étrangères. Puissance importante mais dépendante des marchés étrangers, le Canada ne peut laisser des conflits fédéraux-provinciaux entraver son pouvoir de négocier dans des contextes bilatéraux et multilatéraux. Si elles veulent participer davantage à la conduite des affaires économiques étrangères du Canada, les provinces devront manifester leur volonté d'assumer des obligations et de faire des concessions. L'attitude prise par le gouvernement de l'Ontario en ce qui concerne son engagement relativement au prix des alcools n'est pas près de convaincre les États-Unis ou la Communauté économique européenne de la valeur d'engagements similaires touchant les achats publics ou les subventions à l'industrie. La tendance, depuis une vingtaine d'années, de nos gouvernements provinciaux d'ouvrir des bureaux à l'étranger a soulevé des doutes dans certaines capitales étrangères quant au porte-parole véritable du Canada. Les possibilités de rivalités intergouvernementales ne font qu'augmenter, ce qui accroît le risque de nuire gravement à la direction efficace de nos relations économiques étrangères. Pour réaliser une véritable association fédérale-provinciale en matière de politiques économiques étrangères, il faudra que l'échange d'information, la participation et la collaboration soient réciproques et que chacun comprenne bien ses responsabilités.

Les commissaires ont bien examiné les divers arguments présentés en faveur d'une modification constitutionnelle apte à régir la mise en œuvre des traités économiques, mais ils ne sont pas convaincus de la nécessité d'apporter, *à ce moment-ci*, des réformes fondamentales à la loi afin d'éviter tout conflit fédéral-provincial. Mais il est fort possible que l'antagonisme augmente dans les années à venir, si le gouvernement fédéral défend sans relâche le libre-échange aux niveaux multilatéral et bilatéral. Par exemple, l'assouplissement des restrictions existantes sur le commerce des services et des produits agricoles exigera l'établissement de politiques fédérales et provinciales plus étroitement coordonnées au sujet de ces industries. Les négociations commerciales porteront probablement sur l'effet restrictif des politiques provinciales touchant l'achat, les subventions aux industries visant à accroître appréciablement les exportations et les normes de produits discriminatoires. Ces discussions futures seront autant d'occasions pour le Canada d'améliorer son accès aux marchés étrangers. Pour en tirer plein parti, les deux ordres de gouvernement devront coopérer et convenir d'accepter les engagements exécutoires qu'exigeront vraisemblablement nos principaux partenaires commerciaux.

Il n'existe pas, au Canada, de mécanisme intergouvernemental établi ou permanent servant à concilier et, ultimement, à coordonner les politiques fédérales et provinciales en matière de relations économiques étrangères. Malgré l'utilité indéniable des réunions fédérales-provinciales périodiques des ministres du Commerce, les commissaires estiment qu'il faudrait engager des ressources additionnelles pour garantir la coordination efficace de la politique gouvernementale en ce domaine. Nous recommandons une consultation soutenue et continue des ministres fédéraux et provinciaux en matière de politique économique étrangère. La participation du Canada à des négociations bilatérales ou multilatérales devrait être précédée d'une étroite consultation entre les ministres au sujet des objectifs provinciaux et fédéraux

ainsi que des engagements nécessaires à leur réalisation. En outre, des représentants provinciaux devraient assister aux négociations commerciales internationales afin de conseiller la délégation fédérale. Celle-ci devrait également tenir les gouvernements provinciaux informés et demander leur avis au sujet de propositions précises formulées lors des négociations.

Au cours des pourparlers en matière de commerce, il devrait y avoir une consultation suivie entre le secteur privé, les autorités provinciales et les représentants fédéraux. Les commissaires recommandent comme modèles les discussions et réunions organisées par le gouvernement fédéral au cours des négociations du *Tokyo Round* du GATT. Ces rencontres, présidées par un haut fonctionnaire possédant une longue expérience de la politique commerciale, se sont tenues à intervalles réguliers et par intermittence, pour répondre à des besoins particuliers au cours des périodes les plus intensives des négociations et elles ont permis de sonder systématiquement l'opinion de toutes les parties intéressées. En outre, après la conclusion d'un accord commercial, les gouvernements fédéral et provinciaux devraient continuer à travailler ensemble afin d'assurer l'application efficace des obligations prévues au traité. À notre avis, le gouvernement fédéral doit absolument utiliser un processus semblable de consultation pour compléter ses futures initiatives commerciales, bilatérales et multilatérales. Cette fonction de coordination a des répercussions sur la structure des ministères fédéraux. À cet égard, il faudra éventuellement nommer un négociateur spécial, relevant directement du Premier ministre chargé des accords de libre-échange entre le Canada et les États-Unis.

D'après les commissaires, la nécessité de réaliser un consensus fédéral-provincial en ce qui concerne les relations économiques internationales découle de considérations pratiques. Dans le passé, ces questions n'ont pas causé de conflit majeur. À court terme, nous recommandons donc simplement des améliorations modestes aux mécanismes de consultation fédéraux-provinciaux. Cette ligne de conduite conviendrait aussi, croyons-nous, en ce qui concerne la négociation d'un accord canado-américain sur le libre-échange, à condition que les démarches soient entreprises dans un avenir immédiat. Toutefois, nous croyons qu'à long terme il faudra apporter une solution permanente en raison des lacunes de notre Constitution au niveau de la conclusion de traités. C'est d'ailleurs pour cette raison que nous avons examiné ce problème plus en détail à la Partie VI du Rapport, où nous recommandons une solution d'ordre constitutionnel.

Note

1. Consulter George J. Szablowski, « Le pouvoir de conclure des traités dans le contexte canadien : une approche exploratoire et innovatrice » dans *Les dossiers permanents du fédéralisme canadien*, vol. 57 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.

Les perspectives de libre-échange entre le Canada et les États-Unis

La géographie, conjuguée à des traits culturels et ethniques similaires, a noué des liens dans les domaines de l'industrie, de l'énergie, de l'agriculture, de la pêche et des relations d'affaires entre les économies canadiennes et américaines. Le Canada entretient avec les États-Unis des rapports beaucoup plus étendus qu'avec tout autre pays ou groupe de pays. Le bien-être économique du Canada dépend donc dans une large mesure de ses liens avec son voisin du sud. Or, l'on pourrait à bien des égards réduire ou supprimer les obstacles aux échanges commerciaux transfrontaliers et améliorer la solution des questions bilatérales dans une multitude de secteurs. Le Canada doit encourager les États-Unis directement et formellement à résister aux nouveaux obstacles qui se dressent face au commerce, éliminer les anciens et, d'une manière générale, raffermir les échanges commerciaux entre nos deux pays. Beaucoup de nos industries sont compétitives et prêtes à se développer, mais elles ne peuvent le faire si des mesures protectionnistes les empêchent de pénétrer leur marché le plus important. Elles sont disposées à investir et à créer de nouveaux emplois, mais, pour cela, elles exigent l'assurance de ne pas subir la frustration d'obstacles nouveaux et anciens.

Les obstacles au commerce, y compris ceux d'ordre tarifaire, ne sont pas fictifs. La perspective optimiste d'échanges commerciaux en franchise de droits dans une proportion de 80 pour cent d'ici 1987 masque le fait que le commerce se pratique grâce aux « trous » qui existent dans le tarif. Un tarif de cinq à dix pour cent n'empêchera certes pas le commerce, mais il dissuadera les investisseurs d'engager des capitaux au-delà du montant requis pour desservir le marché canadien. En outre, les obstacles non tarifaires, spécialement ceux qui prennent la forme d'une protection secondaire, privent nettement les exportateurs de la sécurité dont ils ont besoin pour consentir des investissements majeurs, sources d'emploi. Les tarifs canadiens demeurent importants et, en plus de protéger les producteurs, ils augmentent les frais que doivent assumer, et les consommateurs, et les producteurs; de cette façon, ils retardent le développement d'une économie plus concurrentielle.

Les négociations successives du GATT ont traditionnellement donné au Canada et aux États-Unis l'occasion de libéraliser leurs échanges commerciaux réciproques. Les pourparlers à venir pourraient fort bien leur offrir de nouvelles occasions de libéraliser et de consolider leur commerce bilatéral. Mais ces négociations ne se tiendront probablement pas assez tôt, ne seront pas assez exhaustives et ne créeront pas le milieu dont auront besoin les producteurs canadiens dès la fin de cette décennie. C'est pourquoi nous devons inciter les États-Unis à participer plus directement à des négociations bilatérales sur le libre-échange.

À partir d'un examen des divers éléments dont il faut tenir compte pour créer un nouveau cadre efficace et favorable au libre-échange entre le Canada et les États-Unis, les commissaires ont conclu qu'un accord fructueux doit obligatoirement inclure des dispositions visant à :

- instaurer une zone de libre-échange, plutôt qu'une union douanière ou un marché commun;

- constituer un accord général englobant à peu près tout le commerce entre les deux pays, plutôt qu'une collection d'accords sectoriels;
- éventuellement, exclure certains secteurs de l'accord;
- conclure un accord qui permette au Canada de continuer à participer au GATT;
- faire en sorte que l'accord s'applique aux tarifs, à la protection secondaire et aux autres catégories de barrières non tarifaires;
- prévoir l'élimination progressive, étalée sur plusieurs années, des tarifs. Du fait qu'il en résultera des répercussions relativement plus marquées sur l'économie canadienne, il faudrait prévoir une période d'élimination plus longue pour le tarif canadien que pour le tarif américain;
- neutraliser ou réduire les obstacles non tarifaires au moyen de mesures communes et les contrôler par l'établissement de codes de conduite; ces derniers devraient prévoir que la prise de décision et la mise en œuvre se fassent par un tribunal mixte;
- inclure des mesures transitoires qui facilitent l'adaptation et des mesures de sauvegarde;
- inclure dans l'accord des mesures en vue du règlement des conflits qui permettraient aux hommes politiques des deux pays d'arriver ensemble à des décisions finales; l'arbitrage obligatoire par un tribunal neutre devrait également être prévu comme mesure de dernier recours;
- garantir l'accord par les lois nationales et prévoir la participation des provinces et des États.

Un accord bilatéral conçu de cette manière rendrait notre secteur manufacturier compétitif; il encouragerait la restructuration et la rationalisation de l'industrie canadienne afin qu'elle serve le marché nord-américain et, à partir de cette base, qu'elle pénètre les marchés d'outre-mer. Il rendrait plus sûr l'accès à notre marché le plus important, condition essentielle à la croissance et à l'investissement, étant donné la faible dimension de notre marché intérieur. Enfin, il améliorerait l'accès, dont nous jouissons déjà, au marché américain et permettrait aux industries canadiennes qui sont actuellement exclues de ce marché de croître et d'investir avec un regain de confiance. Somme toute, un accord du genre rendrait les Canadiens plus prospères. D'après les analyses effectuées pour la Commission par des spécialistes, nous sommes en mesure de soutenir que cela augmentera notre revenu national de trois à huit pour cent.

Cela ne veut pas dire qu'un accord bilatéral de libre-échange se ferait sans aucun coût. Les circonstances nouvelles exigeraient inévitablement un rajustement, mais il s'agit là d'un processus continu qui concernera les Canadiens, qu'il y ait ou non libre-échange. Toujours en raison des études réalisées par des professionnels compétents, les commissaires sont convaincus que les avantages à long terme dépasseront largement les frais de rajustement à court terme. Par ailleurs, il est possible d'atténuer ceux-ci en mettant en place une aide transitoire pour faciliter l'adaptation.

Enfin, notre examen des conséquences politiques du libre-échange nous a persuadés que, sur ce plan également, cette mesure peut être salutaire. Ce régime renforcera la structure économique du Canada, il réduira les

disparités régionales en ce qui concerne la ligne de conduite à suivre au sujet du commerce et de la politique industrielle et il contribuera à nous inculquer un sentiment croissant de confiance nationale. Quant aux éventuelles répercussions dommageables, il est possible de les contrecarrer par des politiques ayant expressément pour objet de renforcer les dimensions culturelles et autres de l'identité canadienne. Notre gouvernement devrait également renforcer les objectifs relatifs à la direction de notre politique étrangère, afin de témoigner clairement aux yeux du monde d'une position internationaliste ferme.

Les attitudes américaines

Rien de plus naturel que de se demander, comme l'ont fait certains Canadiens, pourquoi les États-Unis seraient intéressés à conclure avec nous, à ce moment-ci, un accord bilatéral de libre-échange. Après tout, si le succès des négociations n'est pas assuré, pourquoi soulever la question maintenant, compte tenu de tous les débats qui suivront au Canada? La réponse réside tout simplement dans le fait qu'il y a de bonnes raisons de croire que les États-Unis réagiront favorablement. Il en serait ainsi, selon les commissaires, en raison des objectifs de la politique commerciale et de la politique étrangère des États-Unis. Ceux-ci ont bien indiqué que toute ouverture vers le libre-échange doit venir du Canada. Les Américains accueilleraient favorablement une initiative canadienne dans ce cens, parce que ce sont précisément les Canadiens qui ont les plus grands intérêts en jeu. Récemment, les Américains ont clairement manifesté leur volonté de traiter de façon bilatérale avec leurs partenaires commerciaux, non seulement en ce qui concerne les accords avec certains pays des Caraïbes et Israël, mais aussi dans leur déclaration sur les grands objectifs de leur politique commerciale.

En mars 1985, les États-Unis ont signé avec Israël un accord bilatéral de libre-échange. Le traité suppose l'abolition progressive sur dix ans de tous les tarifs, des subventions à l'exportation et des autres obstacles au commerce. Les Américains voulaient ainsi accroître leurs échanges avec Israël, mais aussi démontrer aux autres pays qui hésitent à ouvrir leur marché les avantages de la libéralisation du commerce. Le représentant du Commerce, M. William Brock, déclarait récemment à l'*American Chamber of Commerce* :

> *L'immobilisme du système [commercial mondial] a obligé les États-Unis à envisager des moyens de défendre leurs propres intérêts. Une façon de procéder consiste à éliminer tous les obstacles commerciaux entre nous et un ou plusieurs pays afin de montrer les effets salutaires d'une telle démarche.*
>
> *Les États-Unis doivent tout d'abord se préoccuper de leurs propres intérêts et cela signifie donner la priorité à la mise en place d'un système mondial [...]. Je n'hésiterais pas à donner plusieurs exemples aux pays qui, pour l'instant du moins, ont choisi une voie différente*[1].

Le désir des États-Unis de libéraliser le commerce bilatéral avec le Canada n'est pas fortuit ou récent. Il ne tient pas seulement à leur volonté de « donner l'exemple », comme le signale M. Brock, mais il en va des intérêts américains.

En effet, ils ne peuvent considérer comme un avantage négligeable un accès amélioré et raffermi à leur marché le plus important. Depuis le milieu des années 1970, la législation commerciale américaine autorise les présidents à explorer le libre-échange bilatéral avec le Canada. Les États-Unis ont favorablement accueilli l'initiative sectorielle du gouvernement fédéral en 1983, mais les deux pays ont depuis convenu que la libéralisation bilatérale du commerce par secteur offrait des possibilités limitées.

Récemment, les États-Unis ont fait part de leur intérêt à ce sujet dans la *Déclaration sur le commerce* du Premier ministre Mulroney et du Président Reagan, à l'issue de leur réunion tenue à Québec, les 17 et 18 mars 1985. Dans ce document, les deux hommes d'État se sont fermement engagés à examiner tous les moyens possibles de libéraliser le commerce entre les deux pays. Comme preuve du sérieux de leurs intentions, ils ont adopté un programme et un calendrier de travail précis en vue de négocier des accords particuliers ayant pour objet de réduire les obstacles au libre-échange et à la circulation des capitaux, tandis que les deux gouvernements étudient l'opportunité d'adopter une mesure de plus grande envergure en ce sens. Il apparaît clairement que le gouvernement américain souhaite conclure un véritable accord de libre-échange.

L'attitude du Congrès est toutefois problématique. Alors que le gouvernement américain est généralement favorable au libre-échange, le Congrès, influencé par des particuliers et par des groupes de pression, tend à pencher en faveur du protectionnisme. Certains sénateurs et membres du Congrès ont manifesté leur appui au libre-échange entre le Canada et les États-Unis, mais, dans l'ensemble, le Congrès serait très sensible aux vues du milieu d'affaires américain et se laisserait fortement influencer par les coûts et avantages sectoriels déterminés par les entreprises individuelles. Avant de se prononcer, le Congrès et le public américain feront probablement entrer en ligne de compte des facteurs à long terme et ne se laisseront pas trop impressionner par des données à court terme, comme la balance commerciale actuelle avec le Canada. Le gouvernement américain sait donc que pour réaliser le libre-échange bilatéral, il doit gagner, à son point de vue, divers groupes qui attendent d'un accord du genre des avantages globaux. La situation américaine n'est en fait pas très différente de la nôtre.

Des négociations bilatérales et multilatérales décourageraient des initiatives protectionnistes, surtout aux États-Unis, qui pourraient être préjudiciables à certains intérêts canadiens importants sur le marché américain. Un processus continu de négociations portant, au cours des années à venir, sur le commerce bilatéral et les questions de politique commerciale, mettrait en lumière les problèmes économiques et commerciaux du Canada et la place capitale que tiennent les États-Unis dans notre économie. En outre, en entreprenant des négociations bilatérales à ce moment-ci, les deux pays encourageraient le milieu international à entamer une nouvelle série de négociations sur les tarifs et le commerce dans le contexte du GATT. Enfin, il semble essentiel, au niveau stratégique, d'entamer ce processus de négociations à une époque où les deux gouvernements jouissent d'un mandat électoral nouveau et fort et avant que l'on ne commence à se préoccuper des élections biennales du Congrès.

La ligne de conduite proposée traduit le fait que le Canada et les États-Unis entretiennent des relations économiques et commerciales plus étroites, plus vastes et plus complexes que tout lien que l'un ou l'autre peut avoir forgé avec un autre État. Cette relation et les transformations survenues dans le milieu commercial international posent des problèmes uniques, exigeant des solutions bilatérales qui viennent compléter celles qui découlent du cadre multilatéral, c'est-à-dire des solutions bilatérales, comme celles qui ont été adoptées dans le passé pour régler certains problèmes particuliers relatifs par exemple à l'automobile et à l'achat d'armements de défense. Il semble enfin qu'une conjugaison de mesures bilatérales et multilatérales, appliquées parallèlement, serait en définitive la façon la plus efficace de libéraliser le commerce entre le Canada et les États-Unis.

Note

1. Consulter Jennifer Lewington, « U.S. Free Trade Strategy Both Means and an End » dans le *Globe and Mail*, le 6 mars 1985, p. 11.

Conclusions et recommandations

Le contexte mondial offre au Canada des défis et des possibilités énormes. Les emplois au Canada sont menacés par une croissance rapide des importations en provenance des pays en voie de développement, par des changements dans les politiques commerciales et par des pressions internes chez nos partenaires commerciaux en faveur de nouvelles formes de protection. À l'inverse, la croissance et le progrès technique à l'étranger nous offrent de nouvelles possibilités d'exportation et l'opportunité d'avoir accès à des marchandises moins chères et de meilleure qualité que celles que nous produisons. Comme les commissaires l'ont signalé au début de ce chapitre, il s'agit d'un défi de changement, d'adaptation et d'ajustement; les possibilités pourraient être infinies. Toutefois, à la lumière de ces développements, les choix que les Canadiens seront appelés à faire sont difficiles.

On a fréquemment rappelé aux commissaires, au cours de cette entreprise, que l'économie interne du Canada est profondément déterminée par sa place dans le système économique global. La dernière Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada avait souligné cette vérité :

> *L'essence même du Canada tient un peu à ses relations extérieures, et sa structure économique s'explique surtout par son commerce avec l'étranger. [...]*
>
> *Les navires qui se chargent de bois d'œuvre à l'île de Vancouver ou de lingots d'aluminium sur le Saguenay nous rappellent combien notre bien-être est fonction de la prospérité de l'étranger, et même de pays situés en dehors de l'Amérique du Nord*[1].

Par conséquent, le développement économique du Canada, ainsi que les politiques économiques de notre gouvernement, sont fortement influencés par des conditions extérieures à nos frontières. De par son économie « ouverte » et relativement petite, le Canada est particulièrement exposé aux influences externes sur son commerce et sur sa performance économique. Les gouvernements canadiens successifs, désireux de stabiliser et de prévoir certaines de ces forces, ont cherché à inscrire nos relations avec nos partenaires commerciaux dans un cadre plus formel. La poursuite de cet objectif a toujours comporté un problème essentiel : comment concilier les divergences de priorités qui existent entre les objectifs nationaux et les exigences d'un système économique international stable? Pour résoudre les conflits inhérents, il a fallu continuellement négocier et faire des compromis, tant entre nous qu'au niveau international. Les gouvernements ont souvent dû corriger leur tir et exploiter positivement la tension constante qui existait entre les forces du protectionnisme et celles de la libéralisation du commerce.

Depuis près de quarante ans, le Canada a poursuivi une politique essentiellement multilatérale dans ses relations économiques avec l'étranger; nous avons effectivement été l'un des principaux partisans du système multilatéral qui gravite autour de l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce* (GATT) et du Fonds monétaire international (FMI). Cette politique était la plus efficace pour améliorer et garantir l'accès à nos produits, et pour impartir de l'ordre, de la stabilité et de la prévisibilité dans

ce système. Même du côté des importations, nous avons découvert que les négociations multilatérales sont nécessaires lorsque nous ouvrons nos propres marchés, en échange d'un accès aux marchés étrangers. Ceci s'est révélé un précieux outil de politique industrielle et a permis l'adaptation ordonnée de l'économie grâce à la concurrence étrangère.

Dans une grande mesure, la politique commerciale canadienne a été, et continuera à être, le fruit de la conciliation entre l'objectif commercial de nous garantir un accès amélioré dans les marchés étrangers, la nécessité économique de promouvoir l'efficacité et la compétitivité dans l'économie interne, et l'obligation politique de préserver notre souveraineté et notre liberté d'action. Le système du commerce et des paiements internationaux détermine essentiellement la formulation et l'application d'instruments particuliers de politique. Pour les producteurs et investisseurs canadiens, ce système international comporte plusieurs défis. Notre gouvernement peut-il réussir à améliorer les possibilités d'accès pour ceux d'entre les secteurs de la production canadienne qui sont, ou qui peuvent être, concurrentiels dans les marchés mondiaux? Réussira-t-il à préserver l'accès actuel dont disposent les producteurs canadiens? Protégera-t-il les producteurs d'une concurrence étrangère inéquitable ou dommageable? Étant donné que les investissements privés sont nécessaires à la croissance et à la création d'emplois, les producteurs canadiens doivent pouvoir compter sur un accès garanti, et ne pas craindre que des gouvernements étrangers viendront réduire à néant leurs efforts de commercialisation des produits canadiens à l'étranger.

Le système multilatéral de réglementation a pour but de faciliter les décisions en faveur de l'adaptation et de pénaliser les décisions en faveur du protectionnisme, mais il requiert la volonté politique pour fonctionner. Entre 1973 et 1979, les négociations commerciales du *Tokyo Round* ont constitué le cadre d'organisation de cette volonté politique. Les négociateurs ont cherché à réduire les obstacles au commerce et d'orienter la gestion continue des relations commerciales vers une plus grande liberté dans les échanges. Malheureusement, depuis six ans, nous sommes privés d'un tel cadre.

Une nouvelle série de négociations peut être amorcée dans le cadre du GATT avec, pour objectif, de se concentrer sur l'élaboration d'une nouvelle charte mondiale du commerce afin d'abattre les obstacles qui demeurent sur la voie des échanges mondiaux et de servir de base à l'organisation d'une volonté politique pour résister au protectionnisme. Toutefois, les résultats d'une future négociation du GATT ne sont pas certains, et ils ne sont pas pour demain. Toute nouvelle série de négociations exige une coordination complexe et elle gravite fondamentalement autour des intérêts de trois ou quatre protagonistes : les États-Unis, la Communauté économique européenne (CEE), les pays moins développés (PMD) en tant que groupe et, peut-être, le Japon. Le Canada peut apporter une contribution importante, mais nous ne pouvons contrôler ni l'ordre du jour, ni les résultats. Il faut être un négociateur très habile, ne serait-ce que pour « influencer » les résultats. Les Européens se montrent réticents à l'égard de ces négociations. Les États-Unis les souhaitent mais n'ont toujours pas nommé de négociateurs. Les PMD veulent bien y participer, mais ils posent certaines « pré-conditions » problématiques et ne sont pas en accord avec l'ordre du jour. Le Japon est

intéressé, mais principalement parce que de nouvelles négociations faciliteraient la gestion de leurs relations commerciales avec les États-Unis et l'Europe.

La croissance économique du Canada dépend, de façon critique, d'un accès garanti aux marchés étrangers. Les États-Unis constituent notre marché le plus important et absorbent actuellement les trois quarts de nos exportations. Un accès plus important, meilleur et plus sûr au marché américain représente pour nous un besoin fondamental, alors que la possibilité d'en être privés est une menace constante. Nous sommes extrêmement vulnérables à toute accentuation du protectionnisme américain. Des négociations bilatérales précoces avec les États-Unis pourraient offrir aux deux pays la chance de négocier une réduction, voire l'élimination des tarifs et autres obstacles aux échanges entre eux, à un rythme et sur une échelle plus plausibles que les résultats éventuels d'une nouvelle négociation multilatérale du GATT. Ces négociations pourraient également servir à s'entendre sur des règles qui s'appliqueraient aux problèmes particuliers et uniques aux deux pays, tout en nous protégeant plus sûrement d'une éventuelle politique protectionniste américaine.

La recherche d'un commerce plus libre entre le Canada et les États-Unis n'est pas en contradiction avec les efforts en vue de renforcer et d'améliorer le cadre multilatéral existant. Les commissaires estiment plutôt qu'il s'agirait d'une démarche complémentaire, exigeant la concentration de nos efforts et de nos faibles ressources sur notre marché le plus important. Nous envisageons les négociations multilatérales dans une optique parallèle. Selon nous, cette approche à deux niveaux est celle qui est la plus susceptible de garantir à l'industrie canadienne un accès suffisant aux marchés étrangers pour qu'elle y investisse et se développe en toute confiance. Par la même occasion, elle nous permettra d'ouvrir notre marché de façon ordonnée, ce qui garantira que la politique commerciale jouera son rôle qui est d'encourager l'avènement d'une économie plus concurrentielle et plus productive.

Les commissaires pensent que des négociations avec les États-Unis ne constituent en soi ni une panacée ni une menace mais plutôt une solution de prudence qui contribuera à nous enrichir et, par là même, à renforcer la structure de notre pays et à augmenter notre confiance en nous-mêmes. Même si, initialement, ce choix accroissait la dépendance du Canada envers le marché américain, il offrira à notre pays une relation plus sûre et nous rendra ainsi moins vulnérables. En définitive, cette option devrait fortifier et diversifier notre économie en nous permettant de réaliser des objectifs que nous poursuivons depuis longtemps mais qui nous ont toujours échappé, principalement parce que notre propre secteur manufacturier a toujours été trop faible pour que nous puissions les atteindre.

Des négociations visant des échanges plus libres, qu'elles soient bilatérales ou multilatérales, ne peuvent avoir de véritables impacts que si elles s'appuient sur des politiques imternes correctes. Notre position en faveur de la libéralisation du commerce est donc fortement tributaire des recommandations que nous énonçons plus loin dans ce Rapport. Celles-ci devraient contribuer à fortifier la compétitivité et la productivité de l'économie nationale. La politique commerciale n'y suffira pas à elle seule.

Les commissaires, comme d'autres qui ont enquêté sur les relations du Canada avec les pays en voie de développement, considèrent que notre pays devrait prendre davantage de mesures positives pour aider ces pays par la voie du commerce et de l'aide internationale. Nous sommes parvenus à cette conclusion, non seulement pour des raisons humanitaires, mais aussi en fonction des propres intérêts du Canada tels que nous les voyons. Le resserrement des liens avec ces pays, grâce à l'aide et au commerce, portera des dividendes à de futures générations de Canadiens en contribuant à un monde plus stable et en cultivant de futurs partenaires commerciaux.

Nous croyons que les recommandations que nous offrons à présent contribueront à l'édification de notre pays. Elles doivent permettre aux Canadiens de progresser graduellement dans la transition d'une économie productrice de denrées à une économie moderne et pleinement industrialisée, et de vivre en harmonie avec leurs amis et alliés, sans toutefois renoncer à leur propre identité.

Recommandations

■ Ayant soigneusement étudié les analyses exposées ci-dessus, les commissaires font les recommandations générales suivantes :

- Les Canadiens ont profité du système multilatéral commercial et financier qui s'est développé surtout au cours des quarante dernières années – et ils y ont contribué. Nous devons continuer à soutenir ce système qui est le point d'appui de notre politique économique avec l'étranger. Cependant, le Canada est suffisamment fort et indépendant pour rechercher des initiatives bilatérales, y compris de meilleures relations économiques avec les États-Unis, dans le cadre de ses relations multilatérales.
- Dans l'ensemble, la politique canadienne sur les importations doit s'appuyer sur une reconnaissance de ses coûts aux consommateurs et de ce que cela coûterait de différer l'ajustement. Le Canada doit minimiser tout nouveau protectionnisme, graduellement réduire les protections existantes dans le cadre de négociations bilatérales ou multilatérales, et accélérer les mesures d'adaptation.
- La promotion des exportations doit être vigoureuse et s'appuyer davantage sur les mécanismes du secteur privé, mais l'octroi de subventions ne doit pas violer les conventions internationales.

Le commerce international

Le commerce international est la source de vie de l'économie canadienne. Il est une composante essentielle de la croissance canadienne en termes d'emploi et de rentrées réelles. Étant donné la mutation dans la nature et les structures du commerce international, les Canadiens doivent à présent faire face à une série d'options dans la formulation de leur politique des échanges.

La Commission a conclu qu'il existait trois options majeures, *chacune comportant plusieurs variantes.* Ainsi, le Canada peut :

- poursuivre sa politique actuelle; s'en tenir au niveau et au type de protection courants, tout en faisant des efforts sélectifs tant pour améliorer l'accès à l'étranger que pour protéger quelque peu l'industrie canadienne, secteur par secteur;
- participer résolument à une nouvelle série de négociations multilatérales sur le commerce, sous les auspices du GATT, afin d'améliorer et d'affermir les perspectives de notre pays dans les marchés étrangers, d'ouvrir notre propre marché, et de consolider la structure juridique qui régit le commerce international;
- en plus de prendre les devants pour éliminer les obstacles au commerce au niveau multilatéral, entamer des négociations avec le gouvernement des États-Unis dans le but de parvenir à un accord visant une réduction sensible des barrières tarifaires et non tarifaires entre nos deux pays.

La Commission écarte tout mouvement d'ensemble, axé sur une plus grande protection ou sur la substitution des importations, en guise de politique globale destinée à mettre les producteurs canadiens à l'abri de l'économie internationale, car cette solution, peut-être la plus réconfortante à brève échéance, déboucherait, à plus long terme, sur de sévères inefficacités dans l'économie nationale, sur des pertes d'emplois et sur une diminution des revenus, et elle contribuerait à l'affaiblissement du système international. Selon nous, une politique de préservation du *statu quo* comporterait le sérieux risque de ramener le Canada à une position plus protectionniste.

■ Les commissaires recommandent que les négociations multilatérales sur le commerce dans le cadre du GATT demeurent un thème central de notre politique des échanges; le Canada doit donc agir rapidement pour définir ses objectifs en vue de la prochaine série de négociations. Le GATT s'est révélé bénéfique pour le Canada, et la participation de notre pays à un nouveau renforcement de ce système international de coopération est une sorte de police d'assurance tous risques pour l'avenir. Dans leur formulation globale, les objectifs du Canada doivent viser :

- une situation plus ordonnée du commerce mondial : à savoir, des relations de commerce international suffisamment stables, prévisibles et transparentes qui inspireront au monde des affaires la confiance nécessaire pour susciter des investissements et créer des emplois;
- un accès plus sûr à nos principaux marchés, surtout au marché américain;
- de meilleures possibilités de transformation de nos ressources naturelles avant exportation, par la réduction des tarifs douaniers étrangers sur nos produits finis;

- l'amélioration de l'accès et des conditions commerciales pour les produits agricoles et ceux de la pêche;
- l'amélioration de la structure des règles internationales pour encourager le rajustement ordonné de l'économie canadienne.

■ Les commissaires recommandent au gouvernement du Canada d'amorcer des négociations avec le gouvernement des États-Unis pour parvenir à une entente sur une réduction sensible des barrières tarifaires et non tarifaires entre les deux pays, parallèlement à une démarche au niveau multilatéral pour éliminer les barrières commerciales. L'entente avec les Américains devra s'inscrire dans les termes de l'article XXIV du GATT et prévoir une réduction des barrières entre les deux pays, sans toutefois restreindre la liberté d'action des parties d'entretenir des politiques commerciales distinctes avec d'autres partenaires. Nous ne recommandons pas d'accord plus organique de type « marché commun » ou « union économique » entraînant une intégration encore plus poussée des deux économies.

- Les commissaires recommandent que le Canada négocie une entente juridique avec les États-Unis qui comporte des sauvegardes efficaces contre les débordements de l'entente, protégeant ainsi des politiques de substance telles que celles qui portent sur la culture et sur la défense, et qui n'ont pas de liens fonctionnels avec le commerce des biens et services. En effet, une politique qui ne crée pas de liens doit être explicitement confirmée pour éviter toutes surprises advenant que le gouvernement du Canada adopte, comme nous le recommandons, une politique plus vigoureuse de soutien à l'expression culturelle de chez nous comme corollaire d'une négociation bilatérale sur le commerce.
- Les commissaires recommandent que cette entente juridique réglemente trois types généraux de barrières qui limitent actuellement le commerce entre les deux pays. Nous recommandons que :
  - l'on élabore une méthode régissant l'application de mesures de protection contingentes, comme suit :
    - pour ce qui est des mesures régissant le commerce « loyal » (de sauvegarde) et les pratiques commerciales « déloyales » (antidumping ou taxes compensatrices), leur application passerait des tribunaux administratifs nationaux à une nouvelle entité intergouvernementale canado-américaine créée en vertu de l'entente; cette entité serait appelée la « Commission conjointe canado-américaine » (CCCA);
  - des codes de conduite nationaux fort détaillés seraient nécessaires pour régir le recours à d'autres mesures non tarifaires comme les pratiques discriminatoires d'approvisionnement des gouvernements fédéral et des États, les normes des produits et les critères fédéraux, les règles de classification et

les méthodes administratives. Là encore, ces questions seraient soumises à l'examen de la CCCA.

- La Commission estime qu'une entente de libre-échange doit contenir des dispositions explicites qui reflètent les coûts d'ajustement proportionnellement supérieurs qui incomberont aux Canadiens. L'économie canadienne a besoin de plus de temps pour s'ajuster que l'économie américaine. Nous recommandons, par conséquent, une double méthode d'application progressive de coupures tarifaires consistant à permettre une réduction des tarifs douaniers américains, soit plus rapide, soit antérieure à celle des tarifs canadiens. Le gouvernement canadien doit promptement définir des stratégies d'adaptation qui soient compatibles avec la structure de l'aide à l'ajustement proposée dans la Partie V du présent Rapport, à savoir le nouveau Programme temporaire d'assistance au recyclage (PTAR). Les programmes gouvernementaux doivent mettre l'accent sur l'aide aux travailleurs pour s'adapter à de nouvelles possibilités d'emploi. En outre, une politique industrielle réorientée, telle qu'énoncée dans la Partie III, encouragera la souplesse et l'orientation vers la croissance requise dans un contexte d'échanges plus libres.
- La Commission recommande au gouvernement du Canada d'encourager le gouvernement des États-Unis à mettre en application l'entente de libre-échange en apportant des amendements à la législation fédérale américaine et même, si nécessaire, aux législations des États afin qu'elles se conforment à l'entente, et que le tout se fasse selon une procédure expéditive requerrant du Congrès qu'il vote une loi d'application dans les quatre-vingt-dix jours qui suivraient une déclaration officielle du Président indiquant son intention de signer une entente internationale liant les États-Unis. Cependant, nous recommandons également la signature éventuelle d'un traité officiel lorsque les deux gouvernements auront suffisamment fait l'expérience de l'entente.
- La Commission recommande que des négociations se déroulent au Canada visant un consensus fédéral-provincial de nature assez vaste, et que les provinces se préparent à avaliser législativement les dispositions de l'entente, reflétant l'intensité des consultations qui seront nécessaires pour parvenir à un consensus fédéral-provincial. Nous recommandons aussi qu'à plus long terme, les gouvernements canadiens, en prévision de la signature d'un traité officiel, créent une procédure fédérale-provinciale : les articles du traité qui imposeraient des obligations aux provinces entreraient en vigueur à travers le Canada lorsque les deux tiers des législatures provinciales, représentant au moins la moitié de la population du Canada, auront voté des résolutions en faveur du traité.

- La Commission recommande la constitution d'un organisme intergouvernemental canado-américain à trois niveaux qui sera appelé à prendre des décisions fondamentales à caractère exécutif et administratif, à offrir des services techniques, et à se prononcer dans les cas de plaintes et d'appels découlant de l'entente. Nous recommandons, en outre, l'adoption des mécanismes suivants :
  - un comité de personnalités nationales, de niveau ministériel, chargé de la mise en application des obligations du traité;
  - un organisme de soutien, constitué de fonctionnaires, appelé « Commission conjointe canado-américaine » (CCCA), pour contrôler les barrières non tarifaires, mais sous réserve d'une révision en appel par le comité ministériel;
  - une tribune permanente d'arbitrage habilitée à imposer ses décisions en dernière instance, pour résoudre les conflits issus d'interprétations divergentes de l'entente; cette tribune serait composée de deux Canadiens, de deux Américains et d'un membre neutre choisi par les autres membres de la tribune.
- Les politiques internationales du commerce et de l'industrie sont inextricablement liées. Au Canada, une autre dimension s'ajoute : celle des répercussions culturelles et sociales. Pour réussir dans une négociation pour des échanges plus libres avec les États-Unis, le gouvernement du Canada devra faire des efforts extraordinaires de gestion. Les commissaires, sans faire de recommandation particulière sur la meilleure manière de paver la voie à ces négociations, désirent manifester leur préoccupation concernant la structure actuelle des ministères fédéraux qui ne leur semblent pas être dotée du degré d'intégration voulu pour mener à bien une négociation aussi capitale. Il est possible qu'il soit nécessaire de créer un Bureau du négociateur des relations commerciales spéciales dont le titulaire relèverait directement du Premier ministre.

L'aide au développement

■ L'altruisme et l'intérêt national à long terme sont des motifs qui coïncident dans les recommandations de la Commission portant sur les objectifs canadiens relatifs aux rapports du Canada avec les pays en voie de développement. Dans la poursuite de ces objectifs, les Canadiens doivent être conscients que la responsabilité première pour le développement appartient aux pays en question, et que même s'il est vrai que des efforts internationaux plus considérables sont requis, c'est souvent les problèmes épineux de nature intranationale, sociale et institutionnelle qui forment les obstacles fondamentaux au progrès, tout comme dans les pays plus avancés. Les commissaires recommandent :

- Une amélioration quantitative et qualitative de l'aide du Canada. Le Canada doit se diriger vers la cible établie à Lima

de 0,7 pour cent du PNB, non pas d'ici à 1995, mais d'ici à 1990, et viser une cible de 1 pour cent du PNB d'ici à l'an 2000; le gouvernement canadien doit réduire la portion liée de notre aide, et pour faciliter cette réduction, nous devons nous engager davantage dans l'aide multilatérale que dans l'aide bilatérale.

- Que le Canada œuvre au sein d'institutions mondiales pour améliorer la réceptivité de ces organismes aux propositions utiles aux pays en voie de développement; ainsi, le Canada doit systématiquement chercher les moyens de faire participer plus complètement les pays en voie de développement dans de futures négociations du GATT.
- Que le gouvernement canadien soit prêt à envisager des propositions destinées à amenuiser certaines des conséquences les plus néfastes de la crise internationale de l'endettement qui affligent les pays en voie de développement; les Canadiens devraient résister aux pressions du protectionnisme économique qui s'appliqueraient aux exportations de ces pays; une attitude plus constructive et conciliatoire à l'égard des pays en voie de développement et de leurs problèmes aidera certainement ces pays, mais plus encore, elle portera des dividendes, à plus long terme, pour tous les pays.

Note

1. Canada, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, *Rapport final*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1957, p. 17 et 18.

Volume

2

Rapport

Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada

VOLUME DEUX

Canada

Rapport de la Commission royale
sur l'union économique
et les perspectives de développement du Canada

Rapport

Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada

VOLUME DEUX

Ministre des Approvisionnements et Services Canada

Copyright © Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1985

Tous droits réservés

DESSIN DE LA COUVERTURE : Will Rueter
DESSIN INTÉRIEUR : Brant Cowie

En vente au Canada par l'entremise de nos agents libraires agréés et autres librairies ou par la poste auprès du :
Centre d'édition du gouvernement du Canada
Approvisionnements et Services Canada
Ottawa, (Canada) K1A 0S9

Disponible également en anglais

Imprimé au Canada

N° de catalogue Z1-1983/1-2F

ISBN 0-660-91491-3 (Vol. 2)

ISBN 0-660-91489-1 (série)

au Canada : $ 45.00
à l'étranger : $ 54.00
Prix sujet à changement sans préavis.

TABLE DES MATIÈRES

Des tables des matières plus détaillées figurent au début de chaque chapitre

VOLUME UN

AVANT-PROPOS *xi*

REMERCIEMENTS *xv*

PRÉFACE *xvii*

I^ère^ PARTIE — UNE PERSPECTIVE NOUVELLE *1*

1 **Le Canada : État, société et économie** *3*
2 **Perspective d'ensemble** *81*

Conclusions et recommandations *229*

II^e^ PARTIE — LES POSSIBILITÉS DU CANADA DANS UN MONDE OUVERT *233*

3 **Rétrospective** *235*

4 **Le Canada dans l'économie mondiale : la situation actuelle** *255*

5 **Le Canada et l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT)** *303*

6 **Libéralisation des échanges avec les États-Unis** *325*

Conclusions et recommandations *416*

VOLUME DEUX

III^e PARTIE — CROISSANCE ET EMPLOI *1*

Introduction *3*

7 Performance et perspectives économiques *5*
8 Croissance économique, investissement, technologie, gestion et esprit d'entreprise *73*
9 Politique industrielle *141*
10 Stabilité à court terme et emploi élevé *295*

Conclusions et recommandations 416

IV^e PARTIE — LES RESSOURCES NATURELLES ET L'ENVIRONNEMENT *433*

Introduction *435*

11 Les ressources naturelles et le développement économique du Canada *441*
12 Les secteurs des ressources naturelles *455*
13 L'environnement, la société et l'économie *557*

Conclusions et recommandations 584

V^e PARTIE — LES RESSOURCES HUMAINES ET LE SOUTIEN SOCIAL *591*

Introduction *593*

14 L'évolution de la politique : tendances et questions principales *601*
15 Le travail et la rénumération : fonctionnement du marché du travail *643*
16 Politiques d'immigration *725*
17 Les relations patronales-ouvrières *739*
18 Enseignement et formation professionnelle *809*
19 Régime de sécurité du revenu *847*
20 Services sociaux *887*

Conclusions et recommandations 897

VOLUME TROIS

VI^e PARTIE — LE CONTEXTE INSTITUTIONNEL *1*

Introduction *3*

21 Les institutions du gouvernement national *35*

22 Le fédéralisme et l'union économique *107*

23 Les citoyens, les communautés et l'État fédéral *313*

24 Le système constitutionnel canadien et les problèmes communautaires non résolus *375*

Conclusions et recommandations *443*

RECUEIL DES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS *469*

COMMENTAIRES *551*

ANNEXES *635*

Annexe A — Arrêtés-en-conseil et échange de lettres avec le Premier Ministre *637*

Annexe B — Mémoires soumis à la Commission *653*

Annexe C — Liste des intervenants lors des audiences publiques *677*

Annexe D — Liste des études de recherche colligées *755*

Annexe E — Personnel de la Commission *771*

ACRONYMES *775*

PARTIE III

CROISSANCE ET EMPLOI

PARTIE III

Table des matières

Introduction *3*

Chapitre 7 **Performance et perspectives économiques** *5*

Chapitre 8 **Croissance économique, investissement, technologie, gestion et esprit d'entreprise** *73*

Chapitre 9 **Politique industrielle** *141*

Chapitre 10 **Stabilité à court terme et haut niveau d'emploi** *295*

Conclusions et recommandations *417*

Introduction

La croissance économique et l'emploi sont deux grandes questions qui occupent une place centrale dans le mandat de la Commission, et c'est principalement sur ces questions qu'ont porté les audiences que nous avons tenues d'un bout à l'autre du pays. Certains aspects essentiels de ces questions, notamment les échanges commerciaux, le développement des ressources humaines et le fonctionnement des marchés du travail, font l'objet d'un examen détaillé dans d'autres parties de ce Rapport. Ce qui retient notre attention ici, ce sont les rôles du stock de capital, de la technologie et de l'organisation de l'activité économique dans le processus de croissance. Nous nous intéressons aussi au rôle des institutions et des politiques gouvernementales dans la recherche de niveaux élevés d'emploi et de stabilité économique en général.

La croissance économique est capitale au maintien de notre niveau de vie. Un haut niveau d'emploi est essentiel au bien-être économique et social de la grande majorité des familles et des individus. Si l'on se rappelle que nous avons tenu nos audiences publiques au début d'une reprise quelque peu fragile qui faisait suite à une récession très grave, on ne s'étonnera sans doute pas que plusieurs des présentations faites à la Commission exprimaient plus des inquiétudes au sujet de l'emploi qu'au sujet de la croissance. Un témoin a fait valoir que :

> *S'il n'y avait aucune amélioration du PNB [...], il importerait tout de même beaucoup de réaliser le plein emploi. Je crois que j'irais même jusqu'à soutenir que si le PNB diminuait et que nous avions le plein emploi, le prix en vaudrait la chandelle. Nous aurions alors un type de société différent et meilleur.*
>
> (John Weldon, transcription, vol. 1, Montréal, le 30 mai 1984, p. 44)

Une analyse de sondages d'opinions préparée pour la Commission révèle que les Canadiens sont tout autant préoccupés par le problème du chômage que les chômeurs eux-mêmes[1]. Mais alors que le chômage élevé qui sévit actuellement est au moins en partie d'ordre cyclique, notre mandat exige que nous nous préoccupions essentiellement du long terme. Nous traiterons donc

de la question de la croissance économique, c'est-à-dire du rendement potentiel de notre économie, avant d'examiner la question de la stabilité et de la pleine exploitation de ce potentiel. Nous aurons également l'occasion d'exposer dans cette Partie l'idée que les objectifs de croissance et de plein emploi, loin de s'opposer, se complètent.

En guise d'introduction à l'étude de l'une et l'autre de ces grandes questions, le chapitre 7 présente un aperçu de l'expérience économique des dernières décennies en termes de croissance, d'ajustement structurel de notre économie, et des principaux indicateurs d'instabilité économique, soit le chômage et l'inflation. Le chapitre traite également du rôle accru des gouvernements puisqu'il s'agit là d'un des changements structurels les plus importants au point de vue économique, et que nous entendons consacrer presque tout le reste de cette Partie aux mesures que les gouvernements peuvent adopter pour promouvoir la croissance et la stabilité économiques.

Le chapitre 8 examine tout d'abord les divers facteurs qui contribuent à la croissance et tente de déterminer si la croissance, et plus particulièrement la croissance provenant du changement technologique, est compatible avec la réalisation du plein emploi. Nous étudions ensuite plus en profondeur les apports de la formation en capital, de la technologie, et de la gestion à la croissance économique. Au cours de cet examen, nous tentons de déterminer s'il est souhaitable de recourir à des mesures gouvernementales additionnelles ou différentes pour promouvoir la formation en capital et le développement technologique.

Le chapitre 9 traite de la politique industrielle au sens large. Nous y analysons plusieurs facteurs qui interviennent dans l'organisation de l'activité économique et nous nous interrogeons sur les modifications qui sont susceptibles d'améliorer la performance économique du Canada. Nous analysons les opinions des Canadiens sur le rôle des gouvernements en matière de politique industrielle, nous faisons un tour d'horizon des activités fédérales et provinciales en vue de promouvoir le développement économique, et nous donnons un aperçu des expériences d'autres pays en matière de politique industrielle. Nous proposons enfin un cadre pour une politique industrielle future, un cadre qui met la productivité et la compétitivité au premier plan.

Le chapitre 10 traite de la stabilité économique à court terme et d'un niveau élevé d'emploi. Après avoir défini un cadre pour analyser le fonctionnement macro-économique de l'économie, nous examinons les forces et les faiblesses de la politique monétaire et de la politique fiscale en tant qu'instruments pour réaliser la stabilité et un niveau élevé d'emploi. Nous cherchons ensuite à déterminer ce qu'une politique des revenus et d'autres changements du système de détermination des salaires pourraient apporter à la stabilité économique et à l'évolution de l'emploi.

Note

1. Richard Johnston « L'opinion publique et la politique d'État au Canada : questions de confiance » dans *L'opinion publique et la politique d'État du Canada*, vol. 35 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.

CHAPITRE 7

Performance et perspectives économiques

Les principaux développements structurels *7*
Les principaux indicateurs économiques *7*
L'évolution de la population totale et de la population active *11*
La formation de capital *25*
La structure industrielle *27*
Le revenu réel et la croissance de la productivité *29*
Les dépenses du secteur public et l'emploi *33*
Notes *42*
Les cycles commerciaux *43*
La récente récession *44*
Le contexte économique international et les comparaisons internationales *46*
Quelques observations générales sur la récente performance *52*
Les perspectives d'ensemble de l'économie *53*
Les projections démographiques, 1981–2030 *53*
Les projections économiques à long terme, 1984–2000 *61*
Notes *72*

CHAPITRE 7

Performance et perspectives économiques

Les principaux développements structurels

Les principaux indicateurs économiques

Comme les économies de la plupart des autres pays développés, l'économie canadienne a connu depuis la Seconde Guerre mondiale, à la fois une forte croissance du revenu et de la production, et une profonde évolution structurelle. Afin de bien repérer cette évolution, on doit faire abstraction des fluctuations cycliques. Depuis la guerre, il y a eu cinq grands cycles. Pour éviter que les années de référence ne correspondent à un sommet ou à un creux cyclique, les taux de croissance annuelle moyens des indicateurs démographiques et économiques présentés aux tableaux 7-1 et 7-2 sont enregistrés entre des années successives de sommet cyclique. La phase descendante du cycle après 1981 sera examinée plus loin. Afin de permettre des comparaisons avec les tendances antérieures, des données moyennes pour la période 1927–1946 figurent également à ces tableaux. Ces moyennes cachent toutefois des traits essentiels de la période, tels que le niveau élevé du chômage et la chute très forte de la production au cours de la Grande dépression.

Comme on peut le voir au tableau 7-1, la population canadienne a crû à un taux relativement élevé au cours des vingt premières années de l'après-guerre. L'immigration a joué un rôle important à ce titre, mais l'accroissement naturel fut la cause la plus importante. La croissance de l'immigration a ralenti après 1957, et le taux d'accroissement naturel a chuté brusquement lorsque le taux de natalité est tombé après le début des années 1960.

Il semble que la période entre la fin de la Seconde Guerre mondiale et 1973 ait été une sorte d'âge d'or de la performance économique. Le tableau 7-2 révèle que la production totale et la production par personne au travail ont augmenté à des taux supérieurs à ceux qui sont censés avoir eu cours avant la Seconde Guerre mondiale, ainsi qu'à des taux supérieurs à ceux observés

TABLEAU 7-1 Tendances démographiques au Canada

Croissance de la population	1927–1946	1947–1956	1957–1966	1967–1973	1974–1981
	(taux de croissance annuels moyens en %)				
Total	1,3	2,7[a]	2,2	1,4	1,2
Naturel	1,2	1,9	1,8	1,0	0,8
Immigration nette	0,1	0,6	0,4	0,4	0,4

Source : Statistique Canada, *Recueil de statistiques historiques*, préparé pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Statistique Canada, 1985, tableau 1.6.

Nota : Les taux de croissance sont des augmentations moyennes annuelles comprises entre le taux de l'année précédant la période considérée et celui de la dernière année de la période indiquée.

a) L'entrée de Terre-Neuve dans la Confédération a augmenté de 0,3 point de pourcentage le taux de croissance entre 1947 et 1956.

TABLEAU 7-2 Indicateurs–clé de l'économie canadienne

	1927–1946	1947–1956	1957–1966	1967–1973	1974–1981
	(taux annuel moyen de croissance en %)				
Emploi[a]	1,4	1,8	2,5	3,0	2,9
Rendement réel[b]	3,9	5,4	4,6	5,3	3,0
Revenu réel par habitant[c]	2,2	2,6	2,4	3,9	1,7
Productivité[d]	2,1	3,5	2,1	2,3	0,1
Inflation[e]	0,2	4,4	2,0	4,4	9,7
Taux de chômage[f]	8,1	3,2	5,5	5,2	7,3

Sources : Statistique Canada, *Recueil de statistiques historiques*, préparé pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Statistique Canada, 1985, tableaux 2.6, 9.1 et 9.2; et Finance Canada, *Revue économique*, numéro d'avril 1984, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1984.

Nota : Les taux de croissance sont des augmentations moyennes annuelles entre le taux de l'année précédant la période considérée et celui de la dernière année de la période indiquée.

a) Emploi des civils: des incomparabilités mineures dans les séries se sont produites en 1946 et en 1966;
b) dépense nationale brute (DNB);
c) DNB divisée par population;
d) DNB par personne employée;
e) tel que mesuré par l'*Indice des prix canadiens*;
f) des incomparabilités mineures dans les séries se sont produites en 1946 et en 1966.

depuis 1973. Cette croissance de la production s'est traduite par une forte croissance du revenu réel des Canadiens, tel que mesurée par la dépense nationale brute (DNB) par habitant.

L'emploi a également augmenté rapidement entre 1946 et 1973, et les taux de chômage ont généralement été plus bas qu'ils ne l'étaient avant cette période ou qu'ils ne l'ont été depuis. Exception faite de la période d'ajustement d'après-guerre, en 1947 et au début de la guerre de Corée, où le taux d'inflation fit un bond soudain qui le porta dans l'ordre des deux chiffres. Cependant, de 1946 à 1973, les taux d'accroissement des prix étaient généralement bas. Même durant cette période de performance relativement bonne, l'opinion publique accordait une grande importance aux problèmes de l'heure : la montée graduelle de l'inflation à partir du milieu des années 1950; la croissance lente et le chômage relativement élevé à la fin des années 1950 et au début de la décennie 1960, et encore aux environs de 1970. La fin des années 1950 et le début des années 1960 furent marqués, comme aujourd'hui, par la crainte de voir le Canada entrer dans une période prolongée de chômage structurel.

Depuis 1973, la performance s'est détériorée à plusieurs titres, bien que la détérioration ait été plus grave à certains égards qu'à d'autres. Il semble qu'un fléchissement soudain de la croissance de la productivité ait eu lieu après 1973, et il se peut que la situation ait empiré à la fin des années 1970.

Les analystes n'arrivent pas encore à expliquer complètement et de façon satisfaisante le ralentissement de la croissance de la productivité. Il n'y a aucun doute que le ralentissement plus sensible de l'économie après 1973 a eu pour effet de ralentir la croissance de la productivité. Une rupture brusque de la croissance de la productivité dans le secteur du pétrole et du gaz – rupture qui reflétait à la fois une dépendance accrue sur des puits moins productifs et des investissements accrus dans l'exploration – eut également pour effet de ralentir la croissance de la productivité générale, tout comme le fit l'incidence des prix énergétiques plus élevés sur les industries consommatrices d'énergie. Cependant, selon la plupart des analyses, ces facteurs n'expliquent pas pleinement la chute de la croissance de la productivité, dont le taux annuel moyen est passé de 2,3 pour cent, entre 1967 et 1973, à presque zéro au cours des années 1974 à 1981. De plus, les investissements et la croissance correspondante du stock de capital, la composition de la population active selon l'âge et le sexe, et la composition industrielle de la production n'ont pas varié d'une manière qui puisse provoquer un ralentissement sensible de la croissance de la productivité après 1973. La plupart des analystes croient qu'en plus des conditions cycliques plus fragiles et du choc de l'énergie, il y eut une baisse du taux sous-jacent de croissance de la productivité. Ce taux est probablement déterminé en grande partie par le développement et l'application de nouvelles technologies[1].

L'interruption de la croissance de la productivité entre 1974 et 1981 a eu pour effet un ralentissement de la croissance du revenu réel par habitant. On peut voir au tableau 7-3 l'importance relative de chacun des facteurs qui expliquent la croissance du revenu réel par habitant.

TABLEAU 7-3 Contribution de divers facteurs à la croissance du revenu réel per capita au Canada

	1947–1956	1957–1966	1967–1973	1974–1981
	(croissance annuelle moyenne en %)			
1. Modifications de la population en âge de travailler par rapport à la population totale	–0,62	0,02	1,10	0,87
2. Modifications des taux de participation de la population active	–0,28	0,30	0,83	1,03
3. Modifications de l'emploi par rapport à la population active	–0,01	–0,03	–0,31	–0,28
4. Total des modifications de l'emploi par rapport à la population[a]	–0,91	0,29	1,62	1,62
5. Productivité	3,46	2,08	2,29	0,07
6. Revenu réel per capita[b]	2,55	2,37	3,91	1,69

Sources : Statistique Canada, *Recueil de statistiques historiques*, préparé pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Statistique Canada, 1985; et calculs faits par la Commission.

a) le 4[e] rang représente l'incidence combinée des rangs 1, 2, et 3;
b) le 6[e] rang représente l'incidence combinée des rangs 1, 2, 3 et 5 (ou des rangs 4 et 5).

De 1947 à 1956, il y eut une forte croissance de la productivité (3,5 pour cent), mais des développements relatifs à la population totale et à la population active tempérèrent la croissance du revenu réel par habitant. La population en âge du travailler (16 ans et plus) augmenta moins rapidement que la population totale, et la participation à la population active diminua au fur et à mesure que les femmes quittèrent les emplois de temps de guerre. Entre 1957 et 1966, les taux croissants de participation contribuèrent quelque peu à la croissance du revenu réel par habitant, ce qui compensa l'effet d'une baisse de la croissance de la productivité. Il y eut une croissance extrêmement rapide du revenu réel par habitant au cours de la période 1967–1973 : presque 4 pour cent par année, en moyenne. La proportion de la population en âge de travailler s'accrut et les taux de participation continuèrent d'augmenter. La croissance annuelle de la productivité s'établissait en moyenne à plus de 2 pour cent. La croissance du revenu réel par habitant ralentit sensiblement de 1974 à 1981, alors qu'un accroissement de la population en âge de travailler et des taux plus élevés de participation à la population active furent annulés par l'interruption de la croissance de la productivité.

L'inflation augmenta brusquement au Canada après 1973, bien qu'on eût observé une tendance à la hausse du taux d'inflation dès le milieu des années 1960. Le facteur qui contribua le plus à cette hausse fut, bien entendu, la succession de majorations radicales des prix pétroliers que l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP) imposa entre 1973 et 1979–1980. La montée de l'inflation reflétait en outre l'effet tardif de la forte demande qui

apparut au Canada et un peu partout dans le monde à la fin des années 1960 et au début des années 1970.

Le niveau moyen du chômage s'éleva après 1973, bien que l'emploi continua de croître rapidement. Il se peut, cependant, qu'il faille attribuer la plus grande part de l'augmentation initiale du taux de chômage, au cours de la période 1967–1973, à l'effet des modifications apportées en 1971 au régime d'assurance-chômage sur le comportement des chômeurs et, dans une moindre proportion, aux variations selon l'âge et le sexe de la composition de la population active. Une croissance insuffisante de la demande globale au cours de la seconde moitié des années 1970, et surtout au début des années 1980, provoqua une hausse importante de la part conjoncturelle du chômage.

L'évolution de la population totale et de la population active

Au tableau 7-4 figurent des données démographiques pour chacune des périodes de recensement entre 1921 et 1981[2]. Le tableau indique qu'il y a eu, sur l'ensemble de la période 1921–1981, une baisse constante du taux de mortalité et un hausse concomitante de l'espérance de vie pour les hommes et les femmes. Par ailleurs, les taux de natalité et de fertilité ont fait l'objet de fortes variations au cours de la période, baissant pendant les décennies 1930 et 1940, augmentant pendant les deux décennies subséquentes, avant de chuter brusquement vers 1976. L'un et l'autre taux ont chuté encore davantage depuis, bien qu'à un rythme beaucoup plus lent. L'immigration nette ne manifeste aucune tendance claire; la Partie V de notre Rapport examine cette question plus à fond.

La croissance de la population totale atteignit un taux annuel moyen maximum de 2,7 pour cent entre 1951 et 1961, et la part des personnes âgées de 14 ans et moins dans la population était presqu'aussi élevée qu'elle l'avait été en 1921. Entre 1961 et 1971, la croissance de la population ralentit à un taux annuel moyen de 1,7 pour cent. La part de la population constituée des 14 ans et moins diminua sensiblement, pour s'établir à 29,9 pour cent. En même temps, l'arrivée à l'âge adulte de la génération du *baby boom* augmenta la part des personnes âgées de 15 à 24 ans de 14,3 pour cent à 18,6 pour cent.

Le taux de croissance annuel moyen de la population continua de diminuer entre 1971 et 1981, pour atteindre à peu près 1,2 pour cent. À cette baisse fut associée une autre contraction brusque de la proportion des 14 ans et moins à 22,5 pour cent. La proportion des personnes âgées de 15 à 24 ans augmenta jusqu'au milieu des années 1970, et diminua par la suite, pour s'établir à 19,1 pour cent en 1981. Le vieillissement des effectifs du *baby boom* entraîna une hausse importante de la part de la population âgée de 25 à 64 ans, tandis que la part des 65 ans et plus poursuivit son mouvement ascendant. Pendant les années 1970, la proportion des jeunes fut plus petite, et celle des personnes âgées plus grande, qu'elles ne l'avaient jamais été; plus de deux Canadiens sur trois étaient en âge de travailler, et cette proportion constitua un sommet dans notre histoire. La figure 7-1 illustre l'effet sur les parts de la population de l'arrivée à l'âge adulte des effectifs du *baby boom*.

TABLEAU 7-4 Données démographiques historiques

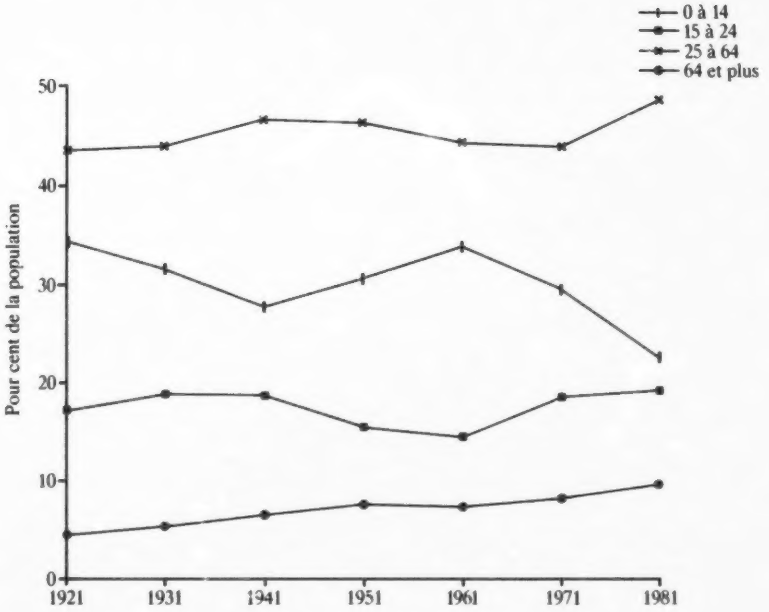
Année	Population totale								0 à 14 ans		15 à 24 ans		25 à 64 ans		65 et plus	
	Population (milliers de personnes)	Taux de croissance annuel moyen[a]	Taux moyen de natalité[a] (Par millier de population)	Taux moyen de mortalité[a] (Par millier de population)	Taux moyen d'immigration (Par millier de population)	Taux de fécondité par femme	Espérance de vie à la naissance		Taux de croissance annuel moyen[a]	% de la population	Taux de croissance annuel moyen[a]	% de la population	Taux de croissance annuel moyen[a]	% de la population	Taux de croissance annuel moyen[a]	% de la population
							masculin	féminin								
1921	8 788	2,0	n.d.	n.d.	1,9	3,5	n.d.	n.d	2,4	34,4	0,8	17,3	1,2	43,5	2,3	4,8
1931	10 377	1,7	25,2	11,1	2,8	3,2	60,0	62,1	0,8	31,6	2,6	18,8	1,8	44,0	3,2	5,6
1941	11 507	1,0	21,0	9,9	−0,8	2,8	63,0	66,3	−0,3	27,8	1,0	18,7	1,7	46,8	2,9	6,7
1951	14 009	2,0	26,1	9,5	1,3	3,5	66,3	70,8	2,9	30,3	0,0	15,3	1,9	46,6	3,5	7,8
1961	18 238	2,7	27,7	8,2	7,0	3,8	68,4	74,2	3,8	34,0	2,0	14,3	3,1	44,1	2,5	7,6
1971	21 568	1,7	20,2	7,5	3,6	2,2	69,3	76,4	0,3	29,6	4,4	18,6	1,6	43,8	2,3	8,1
1976	22 997	1,3	15,7	7,4	4,5	1,8	70,2	77,5	−1,6	25,6	2,3	19,5	2,4	46,1	2,8	8,7
1981	24 342	1,2	15,4	7,1	3,1	1,7	71,9	78,9	−1,5	22,5	0,8	19,1	2,2	48,6	3,4	9,7

Sources : Statistique Canada, *Recueil de statistiques historiques*, préparé pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Statistique Canada, 1985, tableaux 1.6 et 1.7, et *Statistiques historiques du Canada*, 2ᵉ édition, Ottawa, Statistique Canada, 1983, p. B1–14, B15–22, B59–74; et Finance Canada, *Revue économique*, numéro d'avril 1984, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1984, p. 121.

Nota : n.d. = non disponible

a) Données pour les dix dernières années à l'exception de 1976 et 1981; (données pour les cinq dernières années).

FIGURE 7-1 La part de groupes d'âge sélectionnés exprimée en pourcentage, 1921-1981



Source : Statistique Canada, *Recueil de statistiques historiques*, préparé pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, (Ottawa : Statistique Canada 1985), tableau 1-7.

Comme on peut le constater au tableau 7-5, la population active au Canada a augmenté rapidement au cours des trois dernières décennies. La croissance fut particulièrement forte à la fin des années 1960 et au cours des années 1970. Elle a maintenant ralenti et, selon la plupart des prédictions, elle ralentira encore davantage. Cette évolution rapide s'explique à la fois par une très forte hausse de la population de base[3], par une hausse plus modérée du pourcentage de la population de base qui a participé à la population active[4].

Le tableau 7-6 présente une ventilation du taux de croissance de la population de base selon l'âge et le sexe. Une bonne part de la croissance de la population de base (et une part plus grande encore de la croissance de la population active) au cours des années 1960 provenait de l'arrivée à l'âge adulte de la génération du *baby boom*. Le nombre des personnes âgées de 15 à 24 ans dans la population de base atteignit un sommet de presque 4 600 000 en 1980, et il est maintenant en baisse. La population active vieillira et s'accroîtra moins rapidement dans un proche avenir.

TABLEAU 7-5 Sources d'accroissement de la population active

	1955–1966	1966–1973	1973–1979	1979–1983
	(taux annuel moyen d'accroissement en %)			
Population de base				
(des deux sexes, âgée de 15 ans et plus)	2,2	2,6	2,2	1,7
Immigration nette	0,5	0,4	0,4	0,3
Accroissement naturel	1,7	2,2	1,9	1,4
Taux de participation	0,4	0,7	1,0	0,3
Total de la population active	2,6	3,3	3,3	2,1
Emploi	2,6	2,8	2,9	0,8

Sources : Données canadiennes, 1956–1979, Emploi et Immigration Canada, Groupe d'étude de l'évolution du marché du travail, *L'évolution du marché du travail dans les années 1980*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1981, p. 58; Données de Statistique Canada sur l'emploi, *Statistiques historiques sur la population active*, catalogue n° 71-201, Ottawa, années diverses; Données 1980-1983 recalculées d'après les données actuelles de Statistique Canada sur l'immigration nette et l'emploi, *Recueil de statistiques historiques*, préparé pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Statistique Canada, 1985; Données CANSIM sur la population de base (767284) et la population active des deux sexes, âgée de 15 ans et plus (767285).

Nota : Tous les calculs de la part de l'immigration nette dans la population de base laissent supposer que 60% des immigrants ont 15 ans et plus; chiffre qui s'inscrit dans la lignée des dernières données historiques. Voir l'étude de T. Samuel et B. Woloski, «Les expériences des immigrants canadiens sur le marché du travail», polycopie, 1984. La répartition par âge des émigrants est censée être la même.

Comme l'indique la figure 7-2, la modeste augmentation totale de la participation à la population active provient d'une hausse dramatique du taux de participation des femmes de 25 ans et plus, d'une baisse modérée du taux de participation des adultes de sexe masculin, et d'un léger accroissement du taux de participation des jeunes. De la figure 7-3, il ressort que ces variations de la population et du taux de participation ont donné lieu à une hausse très sensible, depuis le milieu des années 1960, de la part des adultes de sexe féminin dans la population active, ainsi qu'à une baisse importante de la part des adultes de sexe masculin. Quant à la part des jeunes, elle n'a presque pas changé.

Comme l'illustre la figure 7-4, même si plus de femmes de tous âges sont entrées sur le marché canadien du travail depuis 1956, le taux de participation varie sensiblement d'un groupe d'âge féminin à un autre. Les taux de participation par groupe d'âge et l'évolution de ces taux dans le temps reflètent tout autant l'influence du milieu social, que celle des générations et celle des attitudes. Il est également probable que les conditions de travail et la disponibilité de services de garderies influencent les taux de participation féminine.

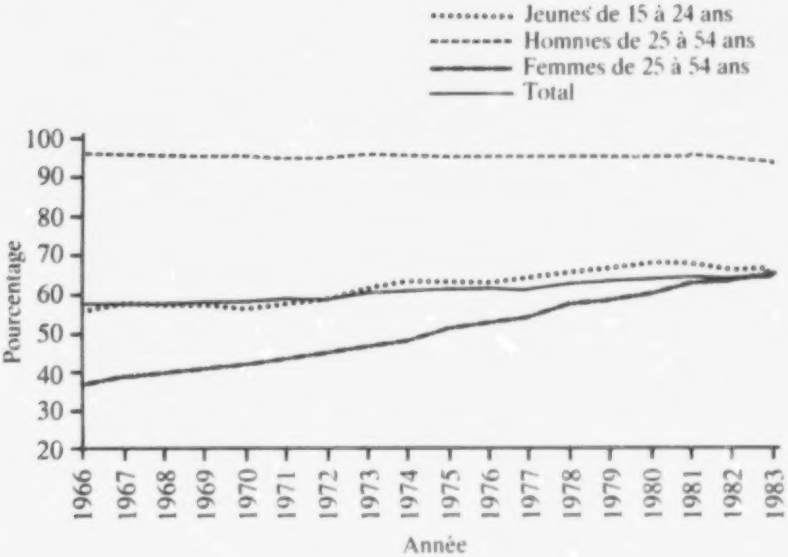
TABLEAU 7-6 Taux de croissance de la population de base par groupe d'âge et de sexe au Canada de 1966 à 1983 (actuel) et 1984–1985 (projeté)

Âge	15 à 24 ans		25 à 44		45 à 64 ans		65 ans et plus		Total		
Sexe	homme	femme	homme	femme	homme	femme	homme	femme	homme	femme	des 2 sexes
1966-1967	5,3	4,8	1,6	1,2	2,3	3,1	1,4	3,1	2,7	2,8	2,7
1967–1968	4,6	4,3	1,5	1,1	2,3	3,0	1,4	3,0	2,5	2,6	2,5
1968–1969	3,9	3,6	1,5	1,2	2,3	3,0	1,8	3,2	2,4	2,5	2,5
1969–1970	3,4	3,6	1,9	1,4	2,1	2,7	1,9	3,2	2,4	2,5	2,4
1970–1971	2,8	3,2	2,0	1,7	1,8	2,2	2,3	3,3	2,2	2,4	2,3
1971–1972	1,8	1,3	2,4	2,9	1,7	2,1	1,9	3,0	2,0	2,3	2,1
1972–1973	2,0	2,0	2,5	2,6	1,7	2,0	2,1	3,0	2,1	2,3	2,2
1973–1974	2,9	2,7	3,1	3,1	1,6	2,0	2,3	3,1	2,5	2,7	2,6
1974–1975	2,6	2,7	2,9	3,0	1,7	2,0	2,4	3,2	2,5	2,7	2,6
1975–1976	2,2	2,2	2,8	2,8	1,5	1,6	2,6	3,2	2,3	2,4	2,3
1976–1977	1,5	1,5	2,6	2,8	1,4	1,4	2,8	3,4	2,0	2,2	2,1
1977–1978	1,1	1,1	2,6	2,7	1,3	1,2	2,7	3,5	1,8	2,0	1,9
1978–1979	0,7	0,6	2,8	3,0	1,0	0,9	3,0	3,7	1,8	1,9	1,9
1979–1980	0,5	0,4	3,2	3,3	1,0	1,0	3,0	3,7	1,9	2,0	2,0
1980–1981	−0,3	−0,4	3,1	3,3	1,3	1,1	2,6	3,5	1,7	1,8	1,8
1981–1982	−1,0	−1,3	3,1	3,2	1,2	1,1	2,5	3,2	1,5	1,6	1,6
1982–1983	−1,5	−1,8	2,8	3,0	1,2	1,2	2,3	2,8	1,3	1,4	1,4
1983–1984	−2,2	−2,0	3,1	2,7	1,1	0,9	2,6	3,2	1,3	1,3	1,3
1984–1985	−2,1	−2,1	2,4	2,6	0,5	0,8	2,5	3,1	0,9	1,2	1,0

Source : Conseil économique du Canada, *Pénuries et carences : travailleurs qualifiés et emplois durant les années 1980*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1982, tableau 4-8.
(Recalculé pour 1975-1983, d'après Statistique Canada, *Moyennes annuelles de la population active 1975–1983*, catalogue n° 71-529, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1984, p. 9–17).

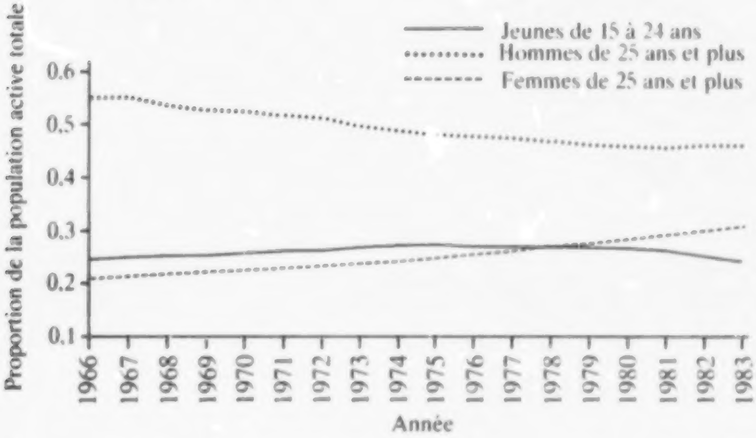
Nota : La population de base, telle que définie par l'*Enquête sur la population active* inclut la population âgée de 15 ans et plus, résidant au Canada, à l'exception des résidents du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest, des personnes vivant dans les réserves indiennes, des pensionnaires d'institutions et des membres à plein temps des Forces armées canadiennes.

FIGURE 7-2 Taux de participation de certains groupes démographiques, 1966-1983



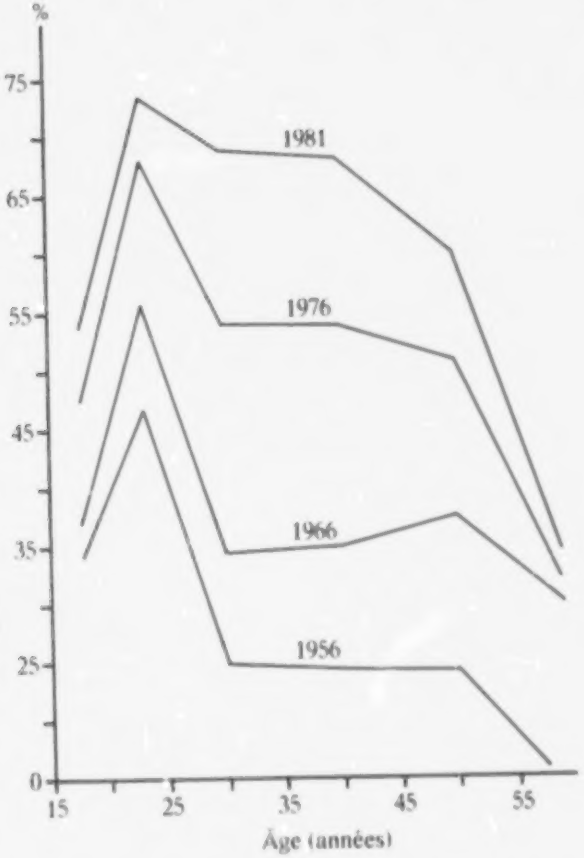
Source : Statistique Canada. *Statistiques historiques sur la population active – Données actuelles, facteurs saisonniers, données désaisonnalisées, 1983*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1984.

FIGURE 7-3 Composition de la population active par groupes démographiques, 1966-1983



Source : Statistique Canada. *Statistiques historiques sur la population active – Données actuelles, facteurs saisonniers, données désaisonnalisées, 1983*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1984.

FIGURE 7-4 Taux de participation des femmes, par ordre d'âge au Canada



Source : David K. Foot, "The Impact of Population Growth and Aging on the Future Canadian Labour Force" dans *Canadian Labour Markets in the 1980s*, compte rendu d'une réunion tenue à l'Université Queen's, les 25 et 26 février 1983, Kingston, Centre des relations industrielles de l'Université Queen's, 1983, p. 60.

Comme on pouvait s'y attendre, le caractère dramatique de cette évolution de la taille et de la composition de la population active au pays a soulevé un grand débat à l'échelle nationale. D'autres changements touchant le profil de l'emploi ont à peine moins d'importance. L'emploi dans l'industrie des services et, par conséquent, l'emploi à temps partiel et pour cols blancs, ont augmenté rapidement entre 1956 et 1979, surtout depuis 1973 (voir les tableaux 7-7, 7-8, et 7-9). La part de la fabrication dans le marché du travail a baissé depuis 1956, de même que le nombre de personnes employées dans le secteur primaire. Si les femmes continuent de trouver du travail surtout dans

TABLEAU 7-7 **Composition de la croissance de l'emploi par secteur d'activité**

	Taux de croissance annuel moyen				Contribution en pourcentage à la croissance globale de l'emploi			
	1956–1966	1966–1973	1973–1979	1979–1983	1956–1966	1966–1973	1973–1979	1979–1983
Biens du secteur primaire	−2,9	−1,7	1,2	0,0	−16,6	−5,4	2,9	−0,6
Mines	0,9	2,1	4,3	—	0,6	1,0	2,1	—
Autres branches du secteur primaire	−3,5	−2,4	0,4	—	−17,2	−6,4	0,7	—
Biens du secteur secondaire	2,8	2,1	2,3	−2,5	32,5	20,4	19,4	−77,6
Industries manufacturières	2,6	2,1	1,8	−2,3	23,7	15,9	12,2	−54,6
Construction	3,5	2,2	3,8	−3,2	8,8	4,5	7,2	−23,0
Services	4,2	4,4	3,8	2,1	84,1	85,0	77,7	178,2
Total	2,6	3,1	3,2	0,8	100,0	100,0	100,0	100,0

Source : Calculé à partir des données de Statistique Canada publiées dans l'*Enquête sur la population active.*

TABLEAU 7-8 **La croissance de l'emploi par catégorie professionnelle**

	Taux de croissance annuels moyens			Contribution pourcentage à la croissance globale de l'emploi		
	1966–1973	1973–1979	1979–1983	1966–1973	1973–1979	1979–1983
Les cols blancs[a]	4,4	4,2	2,4	84,7	81,1	194,4
Les cols bleus[b]	1,0	1,6	−2,2	15,3	18,9	−94,9
Total de l'économie	3,1	3,2	0,8	100,0	100,0	100,0

Sources : Calculé à partir des données de Statistique Canada publiées dans l'*Enquête sur la population active*, et *Moyennes annuelles de la population active, 1975-1983*, catalogue n° 71-529, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1984, p. 220–224 et 239–242; et Emploi et Immigration Canada, Groupe d'étude de l'évolution du marché du travail, *L'évolution du marché du travail dans les années 1980*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1981, tableau 2-6.

a) Direction et professions libérales, travail administratif, commerce et services;

b) Professions du secteur primaire, traitement des matières premières, construction, transports, manutention et autres métiers.

TABLEAU 7-9 Les emplois à temps partiel et à temps complet dans les différents groupes de population et dans différentes industries

	Taux de croissance annuel moyen			Contribution en pourcentage à la croissance globale de l'emploi		
	1966–1973	1973–1979	1979–1983	1966–1973	1973–1979	1979–1983
Emploi total	2,7	3,4	0,8	100,0	100,0	100,0
À temps plein	2,3	3,3	0,0	74,0	85,6	0,0
À temps partiel	6,9	4,0	6,1	26,0	14,4	100,0
Emploi à temps partiel	6,9	4,0	6,2	100,0	100,0	100,0
Jeunes	10,8	6,0	4,6	55,5	62,6	32,7
Femmes adultes	4,8	3,6	6,5	35,9	43,5	48,9
Hommes adultes	4,8	−2,6	12,3	8,6	−6,4	18,4
Secteurs de la production de biens	3,7	0,2	6,2	10,2	1,0	7,7
Secteurs des services	7,6	4,7	6,4	89,8	99,0	92,3
Emploi à temps plein	2,3	3,3	0,0	100,0	100,0	100,0
Jeunes	2,6	3,6	−5,2	26,2	23,9	—
Femmes adultes	4,6	6,7	3,7	37,1	43,0	—
Hommes adultes	1,4	2,0	0,2	36,7	33,0	—
Secteurs de la production de biens	0,5	2,2	−2,2	10,0	25,1	—
Secteurs des services	3,5	4,0	1,1	90,0	74,9	—

Sources : Canada, Emploi et Immigration Canada, Groupe d'étude de l'évolution du marché du travail, *L'évolution du marché du travail dans les années 1980*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1981, tableau 2-7; et Statistique Canada, *Moyennes annuelles de la population active, 1975-1983*, catalogue n° 71-529, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1984, p. 301–305 et 319–323.

TABLEAU 7-10 Composition historique de l'emploi chez les femmes et les hommes par secteur d'activité

	(pourcentage de l'emploi total dans le secteur de l'industrie)																
	1956		1966		1973			1979			1983			Composition de l'emploi par secteur d'activité		
Secteur	hommes	femmes	hommes	femmes	hommes	femmes	Pourcentage de l'emploi chez les femmes	hommes	femmes	Pourcentage de l'emploi chez les femmes	hommes	femmes	Pourcentage de l'emploi chez les femmes	1973	1979	1983
Mines	96,6	3,4	95,6	4,1	94,3	5,7	0,2	89,8	10,2	0,4	77,8	22,2	3,7	1,4	1,6	7,0
Autres branches du secteur primaire	95,6	4,4	89,3	10,7	87,3	12,7	2,4	78,1	21,9	3,2				6,1	5,7	
Industries manufacturières	78,9	21,1	78,0	22,0	76,0	24,0	15,6	73,5	26,5	13,6	71,8	28,2	11,8	22,4	20,0	17,5
Construction	97,6	2,4	96,6	3,4	95,2	4,8	0,9	92,0	8,0	1,3	89,9	10,1	1,3	6,3	6,2	5,2
Transports	86,1	13,9	85,5	14,5	83,2	16,8	4,3	79,3	20,7	4,6	76,0	24,0	4,6	8,9	8,7	8,1
Commerce	70,9	29,1	67,2	32,8	62,4	37,6	18,7	57,9	42,1	18,9	56,7	43,3	17,8	17,1	17,4	17,2
Finances et assurances	54,9	45,1	52,3	47,7	45,3	54,7	7,5	40,7	59,3	8,2	41,2	58,8	7,9	4,7	5,3	5,6
Services	43,3	56,7	39,6	60,4	41,0	59,0	45,1	40,3	59,7	43,7	39,1	60,9	46,4	26,1	28,4	31,9
Administration publique	77,2	22,8	77,3	22,7	72,7	27,3	5,3	65,3	34,7	6,1	63,0	37,0	6,4	6,7	6,7	7,3
Total	76,4	23,6	69,7	30,3	65,7	34,3	100,0	61,2	38,8	100,0	58,1	41,9	100,0	100,0	100,0	100,0

Source : Calculé à partir des données de Statistique Canada, publiées dans l'*Enquête sur la population active*.

TABLEAU 7-11 **Apport des catégories professionnelles à la croissance de l'emploi des femmes selon les secteurs d'activité, 1975–1979**

Secteur	Agriculture	Autres secteurs primaires	Industries manufacturières	Construction	Transports, communications et autres services publics	Commerce	Finances, assurances et affaires immobilières	Services	Administration publique	Total femmes	Total hommes
					(en pourcentage)						
Professions nécessitant de hautes qualifications	—	55,3	23,5	39,7	28,4	14,5	32,5	29,0	74,1	28,0	42,9
Travail administratif	24,1	44,7	15,9	26,0	34,9	35,7	35,7	17,1	0,7	22,9	—
Vente	—	—	5,9	—	11,0	42,4	21,2	3,3	—	12,5	−6,3
Services[a]	—	—	1,2	—	3,1	6,3	10,3	49,1	25,3	24,9	10,6
Professions du secteur primaire	75,9	—	—	—	—	—	—	—	—	1,6	5,4
Industries de la transformation[b]	—	—	39,5	—	—	1,6	—	1,1	—	6,2	30,5
Construction	—	—	—	34,3	—	—	—	—	—	0,8	3,4
Transports	—	—	—	—	22,6	—	—	—	—	1,3	7,9
Manutention	—	—	14,0	—	—	—	—	0,4	—	1,9	6,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Source : Canada, Emploi et Immigration Canada, Groupe d'étude de l'évolution du marché du travail, *L'évolution du marché du travail dans les années 1980*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1981, p. 26, calculé à partir des données de Statistique Canada publiées dans l'*Enquête sur la population active*.

Nota : Ce tableau indique jusqu'à quel point l'emploi des femmes dans diverses catégories professionnelles a augmenté entre 1975 et 1979. Par exemple, dans les industries manufacturières, 23,5% de l'augmentation totale de l'emploi des femmes s'est effectué dans les professions nécessitant du personnel hautement qualifié.

a) Y compris le personnel tel que serveurs/serveuses, valets/femmes de chambre, concierges, employés préposés au nettoyage à sec;
b) y compris les métallurgistes, les travailleurs spécialisés dans le traitement des produits du caoutchouc et du plastique, ceux des industries de l'alimentation, du bois et du textile.

TABLEAU 7-12 **La composition de l'emploi et du chômage par type de travail recherché, Canada, 1981**

Groupes d'âges et de sexe (années)	Emploi		Chômage		Population active	
	Plein temps	Temps partiel	Plein temps	Temps partiel	Plein temps	Temps partiel
Hommes	64,6	28,0	58,0	37,0	64,1	28,7
15–19	3,3	16,2	10,7	27,7	3,8	17,1
20–24	8,7	4,0	15,6	4,2	9,2	4,0
25–44	32,9	2,8	22,0	2,5	32,1	2,8
45–64	18,6	2,5	9,7	2,5	18,0	2,5
65 et plus	1,0	2,4	0,1	0,0	1,0	2,3
Femmes	35,4	72,0	42,0	63,0	35,9	71,3
15–19	2,5	17,1	8,4	23,5	2,9	17,5
20–24	6,9	6,8	10,3	6,7	7,1	6,8
25–44	17,6	29,9	18,4	22,7	17,7	29,4
45–64	8,0	16,7	4,9	9,2	7,8	16,1
65 et plus	0,3	1,6	0,0	0,8	0,3	1,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Source : Statistique Canada, *La population active*, catalogue nº 71-001, Canada, Approvisionnements et Services Canada, décembre 1981, p. 100. Les données ne sont pas publiées et les calculs et évaluations sont de l'auteur.

les secteur des services, de la fabrication et du commerce, la proportion des employés de sexe féminin, comme on peut le voir aux tableaux 7-10 et 7-11, a très sensiblement augmenté dans chaque groupe d'industrie. Les femmes et les jeunes sont beaucoup plus susceptibles de rechercher ou de détenir un emploi à temps partiel que les adultes de sexe masculin (voir le tableau 7-12).

Une autre tendance très importante du marché du travail est la montée des taux moyens de chômage, que l'on peut observer au tableau 7-13. Les hausses des taux de chômage ont été plus perceptibles chez les jeunes, surtout chez les jeunes hommes, mais le taux de chômage a aussi augmenté sensiblement tant pour les hommes que pour les femmes de plus de 25 ans.

L'accroissement dramatique du taux de chômage de 7,5 pour cent en 1980 à 11,9 pour cent en 1983 donne une idée de l'ampleur de la récession de 1981–1982. Entre 1980 et 1983, le nombre total des chômeurs fit un bond de 69 pour cent. La proportion des chômeurs à long terme, c'est-à-dire des Canadiens en chômage pour six mois ou plus, doubla presque, comme l'indique le tableau 7-14. Si le chômage a durement frappé tous les groupes d'âge, c'est le groupe des hommes âgés de 25 à 44 ans qui a été le plus durement frappé; ceux-ci tendant à se concentrer dans les secteurs tels que la construction et la fabrication qui furent les plus affectés par la récession (voir le tableau 7-15).

TABLEAU 7-13 Taux de chômage par groupe d'âge et par sexe[a]

	Hommes			Femmes			Total		
Année	Total	14 à 24 ans	25 ans et +	Total	14 à 24 ans	25 ans et +	Total	14 à 24 ans	25 ans et +
1953	3,4	6,0	2,8	1,6	2,4	1,2	3,0	4,6	2,5
1954	5,2	8,8	4,3	2,6	3,9	1,8	4,6	7,0	3,9
1955	5,0	8,6	4,2	2,6	3,7	1,9	4,4	6,8	3,7
1956	3,9	6,9	3,3	1,9	2,8	1,4	3,4	5,3	2,9
1957	5,4	9,7	4,4	2,3	3,6	1,6	4,7	7,4	3,9
1958	8,2	14,5	6,8	3,6	5,6	2,6	7,1	11,1	5,9
1959	7,0	12,3	5,8	3,0	5,2	2,0	6,0	9,6	5,0
1960	8,2	14,2	6,8	3,6	6,3	2,4	7,0	11,1	5,8
1961	8,4	14,1	7,2	3,8	6,4	2,5	7,2	11,0	6,2
1962	6,9	12,1	5,8	3,3	5,6	2,2	6,0	9,5	5,0
1963	6,4	11,7	5,2	3,3	5,9	2,1	5,6	9,4	4,5
1964	5,4	9,9	4,3	3,1	5,3	2,0	4,7	8,0	3,7
1965	4,5	7,7	3,6	2,7	4,8	1,7	4,0	6,5	3,1
1966	4,1	7,2	3,3	2,6	4,3	1,7	3,6	6,0	2,9
1967	4,6	8,2	3,7	3,0	5,1	1,9	4,1	6,9	3,2
1968	5,5	9,9	4,3	3,4	6,0	2,1	4,9	8,2	3,7
1969	5,2	9,5	4,0	3,6	5,9	2,4	4,7	8,0	3,6
1970	6,6	12,4	5,0	4,5	7,7	2,9	5,9	10,4	4,4
1966	3,3	6,3	2,6	3,4	4,8	2,7	3,4	5,6	2,6
1967	3,9	7,2	3,0	3,7	5,5	2,8	3,8	6,5	2,9
1968	4,6	8,7	3,5	4,4	6,5	3,3	4,5	7,7	3,4
1969	4,3	8,3	3,2	4,7	6,5	3,7	4,4	7,5	3,4
1970	5,6	11,2	4,1	5,8	8,6	4,4	5,7	10,0	4,2
1971	6,0	12,0	4,3	6,6	9,8	5,0	6,2	11,1	4,5
1972	5,8	11,9	4,1	7,0	9,6	5,7	6,2	10,9	4,6
1973	4,9	10,0	3,4	6,7	9,2	5,4	5,5	9,6	4,1
1974	4,8	9,6	3,3	6,4	8,9	5,1	5,3	9,3	3,9
1975	6,2	12,5	4,3	8,1	11,4	6,5	6,9	12,0	5,0
1976	6,3	13,2	4,2	8,4	12,1	6,6	7,1	12,7	5,1
1977	7,3	14,9	4,9	9,4	13,8	7,4	8,1	14,4	5,8
1978	7,5	15,0	5,2	9,6	13,8	7,7	8,3	14,5	6,1
1979	6,6	13,2	4,5	8,8	12,7	7,0	7,4	12,9	5,4
1980	6,9	13,7	4,8	8,4	12,6	6,5	7,5	13,2	5,4
1981	7,0	14,1	4,8	8,3	12,3	6,7	7,5	13,2	5,6
1982	11,1	21,1	8,2	10,9	16,1	8,8	11,0	18,8	8,4
1983	12,1	22,4	9,2	11,6	17,0	9,6	11,9	19,9	9,4

Source : Statistique Canada, *Statistiques historiques de la population active—Données actuelles, facteurs saisonniers, données désaisonnalisées, 1973, 1983*, catalogue nº 71-201, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1974 et 1984.

a) Jusqu'en 1970, les données reflètent les concepts utilisés dans l'«ancienne» enquête sur la population active. Les données de 1966 à 1983 sont fondées sur une «nouvelle» enquête sur la population active. Les données de 1966 à 1970 prévoient une période de chevauchement.

On doit considérer le chômage élevé comme le problème économique actuel le plus grave. Il faudra une reprise forte et soutenue pour ramener le taux de chômage à son niveau d'avant-récession. Même si une telle reprise devait se réaliser, il resterait encore le problème du chômage structurel. On peut

TABLEAU 7-14 Répartition en pourcentage du chômage par durée au Canada, 1980 et 1983

Durée de la période du chômage	1980	1983
Inférieur à 1 mois	33,4	23,5
de 1 à 3 mois	31,4	26,5
de 3 à 6 mois	19,7	21,6
de 6 mois ou plus	15,5	28,4
	100,0	100,0

Source : Conseil économique du Canada, *Les relais de la reprise* XXI[e] revue annuelle, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1984, p. 71.

TABLEAU 7-15 Répartition en pourcentage du chômage à long terme dans les groupes démographiques au Canada, 1980 et 1983

Par groupe d'âge et par sexe	1980	1983
Hommes		
de 15 à 24 ans	19,2	20,5
de 25 à 44 ans	23,1	30,0
de 45 ans et plus	13,8	13,9
Femmes		
de 15 à 24 ans	16,2	11,4
de 25 à 44 ans	18,5	17,1
de 45 ans et plus	9,2	7,4
	100,0	100,0

Source : Conseil économique du Canada, *Les relais de la reprise*, XXI[e] revue annuelle, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1984, p. 71.

attribuer pour une bonne part à des facteurs structurels, tels que l'évolution démographique et les modifications des lois sociales, l'accroissement du chômage survenu au Canada au cours des deux décennies qui ont précédé la dernière récession. Le changement démographique qui a suscité la hausse du taux de chômage a été la part grandissante qu'ont pris dans la composition de la population active les travailleurs jeunes et ceux de sexe féminin, dont les taux de chômage sont généralement plus élevés que celui des adultes de sexe masculin. En ce qui concerne les lois sociales, les éléments les plus pertinents ont été les augmentations du salaire minimum au début des années 1970, et les révisions de la *Loi sur l'assurance-chômage* en 1971, celles-ci augmentant à plusieurs titres la générosité du régime. Nous examinerons de plus près au chapitre 10 les facteurs qui accroissent le taux de chômage structurel.

La formation de capital

La formation de capital joue un rôle important dans le processus de croissance. Comme on peut le constater au tableau 7-16, l'investissement a généré un accroissement très rapide de notre stock total de capital et de notre stock de capital par personne au travail depuis la Seconde Guerre mondiale.

Le stock de capital s'est accru lentement entre 1926 et 1946 à cause de la faiblesse de l'investissement, elle-même causée par la faiblesse de la demande globale au cours de la Dépression, et à cause de la Seconde Guerre mondiale durant laquelle l'investissement dans le secteur privé fut « évincé » par l'effort de guerre. Après 1946 et avant le choc de la dernière récession, l'investissement en immobilisations s'accrût à un taux relativement élevé au Canada. Il augmenta un peu plus rapidement que l'emploi, ce qui donna lieu à une hausse sensible du capital réel par personne au travail. Bien que le taux de croissance du capital réel par personne diminua avec le temps, il n'y eut aucune baisse soudaine après 1973. Il semble donc que l'on puisse attribuer qu'une très petite part du ralentissement de la productivité après 1973, du moins de la productivité générale de l'économie, à un niveau insuffisant de l'investissement.

L'investissement et l'épargne sont les principaux moteurs de la croissance du potentiel de l'économie. Ce sont également d'importants déterminants de la demande globale et de la performance conjoncturelle de l'économie. Comme on peut le voir aux tableaux 7-17A et 7-17B, l'investissement total, l'investissement des entreprises, et l'investissement résidentiel (l'habitation) étaient tous en moyenne plus élevés au cours des années 1974 à 1980 qu'ils ne le furent au cours de la période 1967–1973. Seul l'investissement des administrations publiques, exprimé en pourcentage de la dépense nationale brute (DNB), diminua d'une période à l'autre[5].

TABLEAU 7-16 Capital social net canadien non domiciliaire[a]

Année	Niveau en milliards de $ 1971	Taux de croissance annuel moyen (en %)	Niveau par unité des DNB réelles	Taux de variations annuel moyen du capital social/ Indice des DNB (en %)	Niveau par personne employée (en milliers de $ 1971)	Taux de croissance annuel moyen du capital social/taux de l'emploi (en %)
1926	32,8	—	2,33	—	—	—
1946	43,2	1,4	1,53	−2,1	9,3	0,0
1956	78,6	6,2	1,65	0,8	14,1	4,3
1966	136,0	5,6	1,82	1,0	19,1	3,1
1973	192,7	5,1	1,73	−0,7	22,0	2,0
1981	278,4	4,7	2,05	2,2	25,3	1,8

Source : Statistique Canada, *Recueil de statistiques historiques*, préparé pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Statistique Canada, 1985, tableaux 4-2, 2-5 et 9-1.

a) Secteurs privé et public.

TABLEAU 7-17A Rapports moyens entre l'investissement et le PNB au Canada, 1967–1980

Investissements bruts	1967–1973	1974–1980
	(en pourcentage)	
Fonds immobilisés du secteur public	3,9	3,2
Fonds immobilisés du secteur privé:	18,1	20,1
construction résidentielle	4,9	5,8
construction commerciale[a]	13,2	14,3
Investissement en stock	0,8	0,8
Total des investissements[b]	22,8	24,0

Source : Statistique Canada, données des comptes nationaux: «Épargne brute ajustée par rapport à l'inflation, à l'épargne du secteur net et du sous-secteur», Ottawa, 1985.

a) Habitations non résidentielles plus machines et matériel;

b) y compris les investissements en énergie qui représentent, en moyenne, 3 pour cent du PIB (1967–1973) à 3,8 pour cent du PNB (1974–1980).

TABLEAU 7-17B Rapports moyens entre l'épargne et le PNB au Canada, 1967–1980

Épargne brute déclarée	1967–1973	1974–1980	Inflation ajustée 1967–1973	Inflation ajustée 1974–1980
	(en pourcentage)			
Secteur privé :	17,7	20,5	17,7	20,8
secteur des personnes physiques	7,5	10,5	4,6	6,2
secteur des personnes morales	10,2	10,0	13,0	14,6
Secteur de l'État[a]	4,7	1,5	5,6	2,8
gouvernement fédéral	0,8	−2,1	1,2	−1,1
Non-résidents	0,3	2,0	−0,5	0,5
Total de l'épargne nationale[b] (non-résidents non compris)	22,4	22,0	23,2	23,6
Total de l'épargne intérieure[c]	22,7	24,1	22,7	24,1

Sources : Statistique Canada, National Accounts data, et «Inflation-adjusted Gross and Net Sector and Subsector Savings», Ottawa, 1985.

a) L'épargne du secteur public est égale à l'excédent des comptes de l'État plus ses fonds immobilisés;

b) Non inclus les non-résidents;

c) L'investissement total est égal à l'épargne intérieure totale, sauf erreur résiduelle d'estimation.

La composition de l'investissement évolua peu entre 1967–1973 et 1974–1980; la composition de l'épargne correspondante semble avoir évolué davantage, du moins au premier coup d'œil. L'augmentation générale de l'épargne entre 1974 et 1980 semble avoir eu pour cause des hausses marquées des taux d'épargne des secteurs des particuliers et des non-résidents[6].

Ces hausses n'ont été que partiellement compensées par une baisse de l'épargne des administrations publiques (l'investissement des administrations publiques moins leur déficit). L'inflation provoque cependant une distorsion des épargnes enregistrées, et cette distorsion a été plus grande au cours des périodes plus récentes en raison de la hausse du taux moyen d'inflation. La distorsion de l'épargne brute provient de ce qu'on n'a pas tenu compte de la baisse de la valeur réelle (en raison de l'inflation) de l'actif et du passif, dont les valeurs en dollars sont fixes. (Le fait que la comptabilité des entreprises et les comptes nationaux n'ajustent pas les dispositions d'amortissement pour tenir compte de l'inflation occasionne une distorsion des taux d'épargne nets.)

Lorsque les ratios d'épargne sont ajustés pour tenir compte de l'inflation, les variations de la composition sont réduites sans toutefois que la tendance générale ne s'en trouve changée. L'ajustement au titre de l'inflation réduit l'épargne des secteurs qui sont des détenteurs d'avoirs nets en dollars fixes, soit les secteurs des particuliers et des non-résidents. Il augmente l'épargne brute (ou il réduit le déficit) des secteurs qui sont des débiteurs nets, soit les secteurs des entreprises et celui des administrations publiques. (L'accroissement de l'épargne brute des entreprises ne se traduirait pas nécessairement par un accroissement de leur épargne nette, car les allocations d'amortissement feraient également l'objet d'un ajustement à la hausse.) Pour l'économie dans son ensemble, les ajustements au titre de l'inflation s'annulent parfaitement, ce qui implique que l'épargne totale intérieure (qui comprend l'épargne des non-résidents fournis au Canada) ne s'en trouve pas affectée.

Dans l'ensemble donc, les parts de la production totale de l'économie canadienne consacrées à l'investissement total et à l'investissement des entreprises durant les sept années avant la récession de 1981-1982 furent légèrement supérieures à celles des sept années qui les ont précédées. Les ressources pour cet investissement provenaient d'un léger accroissement (les données étant ajustées pour tenir compte de l'inflation) du ratio de l'épargne des particuliers au PNB, et d'accroissements plus marqués des ratios de l'épargne des entreprises et des non-résidents au PNB; accroissements qui furent partiellement annulés par une réduction de l'épargne des administrations publiques.

La structure industrielle

Le tableau 7-18 présente la répartition de la production par secteurs, en dollars courants ou nominaux pour 1947, 1963 et 1981. La chute très sensible de la proportion de la production agricole, de 11,7 pour cent en 1947 à 3,3 pour cent en 1981, est un des traits marquants de la scène industrielle de l'après-guerre. Ce qui est plus frappant encore, c'est la baisse relative de la fabrication et la montée du secteur des services. La part du secteur de la fabrication dans la production totale a chuté de 28,5 pour cent en 1947 à 20,4 pour cent en 1981; en même temps, les finances, l'assurance et l'immobilier virent leur part de la production augmenter de 8,5 pour cent à 11,3 pour cent, tandis que les autres services firent un bond de 10,4 pour cent à 21,5 pour cent. Le même phénomène s'est produit dans les autres pays industrialisés et l'on considère généralement qu'il s'agit d'une évolution

TABLEAU 7-18 Répartition de la part du PIB nominal canadien

Secteurs d'activité	1947	1963	1981
	(en pourcentage du total)		
Agriculture	11,7	5,6	3,3
Forêts, pêche et piégeage	2,9	1,2	1,0
Mines[a]	3,6	4,0	5,9
Industries manufacturières	28,5	26,2	20,4
Construction	5,1	5,6	6,3
Services publics	2,2	2,8	3,5
Transports, entreposage et communications	10,2	9,2	8,2
Commerce	12,0	12,4	10,9
Finances, assurances et affaires immobilières[b]	8,5	11,4	11,3
Autres services	10,4	14,7	21,5
Administration publique	4,9	6,9	7,6

Source : Statistique Canada, *Recueil de statistiques historiques*, préparé pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Statistique Canada, 1985, tableau 12-2.

a) La part du pétrole dans le PIB représentait en 1981, 56,4 pour cent de l'exploitation minière;
b) La part du logement à loyers imputés ou de propriétaires occupants représentait dans le PIB, en 1981, 30 pour cent des finances, des assurances et des affaires immobilières.

TABLEAU 7-19 Répartition de la part du PIB réel au Canada

Secteurs d'activité	1947	1963	1981
	(en pourcentage du total)		
Agriculture	6,4	4,7	2,5
Forêts, pêche et piégeage	1,8	1,2	0,8
Mines[a]	1,9	3,7	2,9
Industries manufacturières	21,8	22,2	21,6
Construction	5,8	7,3	6,2
Services publics	1,1	2,2	3,2
Transports, entreposage et communications	8,5	8,3	10,5
Commerce	12,1	11,5	12,5
Finances, assurances et affaires immobilières[b]	11,9	12,3	13,2
Autres services	19,4	18,2	19,7
Administration publique	8,9	8,9	6,7

Source : Michael Charette, Robert R. Henry, et Barry Kaufman, «L'évolution de la structure industrielle du Canada : une optique internationale» dans *L'industrie canadienne en transition*, vol. 2, préparé pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.

a) La part du pétrole dans le PIB représentait, en 1981, 36,4 pour cent de l'exploitation minière;
b) La part du logement à loyers imputés ou de propriétaires occupants représentait dans le PIB, en 1981, 30 pour cent des finances, assurances et affaires immobilières.

profonde de la structure industrielle aux conséquences nombreuses et diverses. Pourtant, l'évolution de la composition de la production industrielle nominale ne constitue pas un très bon indicateur de l'évolution structurelle parce qu'elle reflète aussi bien l'évolution différentielle des prix des secteurs que les changements réels sous-jacents. L'évolution des parts réelles est présentée au tableau 7-19.

C'est dans les activités du secteur primaire que l'on observe les variations les plus importantes du produit intérieur brut (PIB) réel. En 1981, la part de ces activités dans le PIB avait diminué de moitié par rapport à ce qu'elle était en 1947. Cette baisse relative de la part du secteur primaire dans le PIB fut compensée par des accroissements de tous les autres secteurs, sauf la fabrication et les administrations publiques. Le secteur de la fabrication vit son importance relative augmenter au cours des années 1960, puis retomber par la suite, de sorte que sa part en 1981 était redevenue à peu près la même qu'en 1947. Cette évolution contraste avec la diminution constante de la part de la fabrication dans le PIB nominal; diminution qui s'explique en partie par le fait que les prix des biens transformés ont moins augmenté que les prix moyens. La part réelle des administrations publiques a diminué après 1963, au fur et à mesure que ralentissait l'augmentation de la part nominale. La différence entre les évolutions des parts réelle et nominale de ce secteur reflète le manque présupposé de croissance de productivité dans ce secteur, où la production se mesure surtout en termes d'intrants.

Ce qui frappe le plus au tableau 7-19 – et qui va à l'encontre de l'opinion générale – c'est l'absence d'une hausse sensible des parts des secteurs non-producteurs de biens aux dépens des secteurs producteurs de biens. En réalité, la part en termes réels du secteur producteur de biens dans le PIB n'a baissé que légèrement, de 38,8 pour cent en 1947 à 37,2 pour cent en 1981.

Le revenu réel et la croissance de la productivité

La méthode classique pour analyser les causes de la croissance économique consiste à examiner surtout les augmentations quantitatives et qualitatives des intrants utilisés dans la production. Cette méthode, que l'on dénomme « comptabilité de la croissance[7] », s'intéresse également au degré d'utilisation des intrants et à l'efficacité (ou « efficience ») de leur utilisation. Les études économiques consacrées à la comptabilité de la croissance calculent généralement de manière indirecte les variations de l'efficacité d'utilisation des intrants (y compris les gains d'efficacité attribuables au changement technologique). En d'autres mots, le gain d'efficacité est ce qui reste après que l'on a quantifié tous les autres facteurs intervenant dans le processus de croissance. On trouvera dans les lignes qui suivent quelques calculs élémentaires de comptabilité de la croissance pour le Canada.

Au tableau 7-20 figurent des estimations des contributions relatives des divers facteurs à la croissance économique au cours des périodes 1962–1973 à 1973–1981. La croissance annuelle moyenne de la dépense nationale brute réelle a chuté de 5,7 pour cent en 1962–1973 à trois pour cent en 1973–1981. Pour comprendre les causes du ralentissement de la croissance réelle, on utilise une mesure de production dénommée « production brute du secteur non

TABLEAU 7-20 **Composantes de la croissance économique au Canada, 1962–1981**

	1962–1973	1973–1981	Variation de 1962–1973 à 1973–1981
	(taux de variation annuels moyens)		
Dépenses nationales brutes	5,7	3,0	−2,7
Production du secteur hors-énergie (au coût des facteurs)	5,6	3,4	−2,2
Emploi (secteur hors-énergie)	3,1	2,9	−0,2
Productivité du travail	2,4	0,6	−1,8
Rectification périodique de la production du secteur hors-énergie (au coût des facteurs)	5,1	4,2	−0,9
Emploi (secteur hors-énergie)	2,8	3,0	0,2
Productivité du travail	2,2	1,1	−1,1
Productivité du travail résultant de facteurs cycliques	0,3	−0,5	−0,8
Capital (secteur hors-énergie)	4,5	4,3	−0,2
Coefficient capital/travail	1,3	1,4	0,1
Substitution[a] capital/travail	0,4	0,4	0,0
Énergie	7,0	2,7	−4,3
Coefficient énergie/travail	3,8	−0,2	−4,0
Substitution énergie/travail[b]	0,3	0,0	−0,3
Productivité totale des facteurs	1,7	0,2	−1,5
Productivité totale des facteurs excluant les incidences des facteurs cycliques	1,5	0,7	−0,8
Modifications dans la composition du travail			
Sexe et âge confondus	−0,2	−0,2	0,0
Éducation	0,5	0,8	0,3
Changement d'emploi	−0,1	−0,3	−0,2
Reste final	1,3	0,5	−0,8

Source : Estimations fournies par le personnel de la Commission.

a) Coefficient capital/travail pondéré par la part du revenu en capital;
b) coefficient énergie/travail pondéré par la part du revenu en énergie.

énergétique au coût des facteurs ». Cette mesure diffère de la DNB réelle en ce qu'elle exclut la production finale du secteur énergétique et inclut tous les revenus produits au Canada, plutôt que tous les revenus de sources canadienne ou étrangère revenant à des résidents canadiens. Nous avons choisi d'examiner la production brute du secteur non énergétique parce que le secteur énergétique a lui-même subi une baisse de croissance de productivité au cours de la période 1973–1981. Par conséquent, cette méthode nous permet de déterminer l'effet qu'ont eu sur la productivité du secteur non énergétique les variations du niveau d'utilisation des intrants énergétiques.

Comme on peut le voir au tableau 7-20, la production brute du secteur non énergétique au coût des facteurs s'est accrue plus lentement que la DNB au cours de la période 1962–1973, et plus rapidement que la DNB au cours de la période 1973–1981. Cette différence provient surtout du fait que la croissance de la production énergétique fut relativement élevée pendant la première période et chuta soudainement au cours de la seconde. Une fois qu'on tient compte de ce phénomène, il reste à expliquer un ralentissement de 2,2 points de pourcentage de la croissance annuelle moyenne de la production. Lorsqu'on tient compte d'une baisse du taux de croissance annuelle moyen de l'emploi dans le secteur non énergétique de 0,2 point de pourcentage (le taux est passé de 3,1 pour cent au cours de la période 1962–1973 à 2,9 pour cent au cours de la période 1973–1981), la croissance annuelle moyenne de la productivité de la main-d'œuvre baisse de 1,8 point de pourcentage (le taux est passé de 2,4 pour cent par année pendant la première période à 0,6 pour cent pendant la seconde).

Une part importante de la baisse de la croissance de la production et de la productivité entre les deux périodes provient de conditions cycliques plus fragiles après 1973. Si la production et l'emploi sont ajustés pour supprimer l'effet du cycle des affaires, le ralentissement annuel moyen du taux de croissance de la production du secteur non énergétique n'est plus alors que de 0,9 point de pourcentage; la variation de la croissance annuelle moyenne de l'emploi du secteur non énergétique devient un gain de 0,2 point de pourcentage. Le ralentissement de 1,1 point de pourcentage de la croissance annuelle moyenne de la productivité, après ajustement pour les cycles, est sensiblement inférieur au ralentissement actuel de 1,8 point de pourcentage. Cette analyse révèle que les facteurs cycliques ont augmenté la croissance de la productivité de la main-d'œuvre de 0,3 point de pourcentage par année entre 1962 et 1973, et l'ont réduite de 0,5 point de pourcentage entre 1973 et 1981, ce qui explique 0,8 point de pourcentage du ralentissement de la productivité[8].

La croissance de la productivité de la main-d'œuvre peut être influencée par des variations de l'intensité en capital de l'économie. Le tableau 7-22 indique que le stock de capital a augmenté en moyenne de 4,5 pour cent par année, de 1962 à 1973, et de 4,3 pour cent par année de 1973 à 1981. Ce taux était supérieur à celui de la croissance de l'emploi durant les deux périodes; il en est résulté que le ratio capital-travail a augmenté de 1,3 pour cent par année en moyenne de 1962 à 1973, et de 1,4 pour cent par année de 1973 à 1981. En multipliant la variation du ratio capital-travail par la part du revenu de capital dans la production totale, on obtient une estimation de la variation de la productivité de la main-d'œuvre attribuable à la substitution du capital à la main-d'œuvre. Cette variation représentait un accroissement d'environ 0,4 point de pourcentage par année au cours des deux périodes. Par conséquent, elle n'a pas contribué au ralentissement de la croissance de la productivité de la main-d'œuvre.

La croissance de la productivité de la main-d'œuvre peut aussi être affectée par des variations du niveau d'utilisation de l'énergie. Les intrants énergétiques ont crû en moyenne de 7 pour cent par année de 1962 à 1973 alors que l'énergie était relativement bon marché; son taux de croissance chuta à

2,7 pour cent par année de 1973 à 1981, période au cours de laquelle on enregistra deux importantes augmentations des prix mondiaux du pétrole. Du point de vue de l'emploi, le changement est encore plus dramatique. Le ratio énergie / main-d'œuvre augmenta en moyenne de 3,8 pour cent par année de 1962 à 1973 et diminua de 0,2 pour cent par année de 1973 à 1981. Selon nos calculs approximatifs, la substitution de l'énergie à la main-d'œuvre ajouta 0,3 point de pourcentage par année à la croissance de la productivité de la main-d'œuvre de 1962 à 1973, et eut un effet négatif à peine perceptible de 1973 à 1981. Ce changement explique à peu près 0,3 point de pourcentage par année du ralentissement de la croissance de la productivité de la main-d'œuvre entre 1973 et 1981.

Si l'on tient compte de la croissance du stock de capital de l'économie et de la croissance de l'utilisation d'énergie, leur productivité totale de facteurs augmenta de 1,7 pour cent par année entre 1962 et 1973, et de 0,2 pour cent de 1973 à 1981. La baisse de la croissance de la productivité totale de facteurs de 1,5 point de pourcentage ne fut que légèrement inférieure à la baisse de la croissance de la productivité de la main-d'œuvre de 1,8 point de pourcentage.

La productivité totale des facteurs, après ajustement pour les cycles, s'est accrue de 1,5 pour cent par année entre 1962 et 1973, et de 0,7 pour cent par année de 1973 à 1981. La croissance de la productivité totale des facteurs, après ajustement pour les cycles, a donc baissé de 0,8 point de pourcentage par année.

Certains observateurs soutiennent que l'augmentation du nombre de femmes et de jeunes qui entrent pour la première fois sur le marché du travail a réduit la croissance de la productivité, les membres de ces groupes étant plus susceptibles d'avoir une productivité inférieure à celle des travailleurs à long terme. Une moindre expérience du marché du travail et une plus grande place accordée au travail à temps partiel expliquent cette présumée productivité inférieure des nouveaux venus sur le marché du travail. Afin de vérifier l'hypothèse selon laquelle la baisse de productivité s'expliquerait en partie par les variations selon l'âge et le sexe de la population active, les chercheurs de la Commission ont ventilé la population active en six groupes d'âge, pour chaque sexe, et ont utilisé le salaire relatif de chaque groupe d'âge masculin et féminin comme mesure des différences de productivité. Selon les résultats de cette analyse, il semble que l'augmentation de la proportion des femmes et des jeunes au sein de la main-d'œuvre ait réduit la croissance de la productivité d'environ 0,2 point de pourcentage par année entre 1962 et 1973, et d'un montant identique entre 1973 et 1981. Les variations de l'emploi selon l'âge et le sexe ne permettent donc pas d'expliquer l'évolution du taux de croissance de la productivité après 1973.

La Commission a eu recours à une méthode similaire pour estimer l'effet d'une main-d'œuvre de plus en plus scolarisée sur la croissance de la productivité. Encore une fois, nous avons utilisé les revenus gagnés comme indice approximatif des différences de productivité. L'analyse révèle que la hausse du degré de scolarisation des travailleurs a ajouté 0,5 point de pourcentage par année à la croissance de la productivité au cours de la période 1962–1973, et 0,8 point de pourcentage de 1973 a 1981, augmentant

ainsi la croissance annuelle de la productivité de 0,3 point de pourcentage d'une période à l'autre.

Il y a un dernier facteur, qui est l'effet sur la productivité des déplacements d'emplois entre secteurs d'activité. Les secteurs utilisés pour cette analyse furent l'agriculture, le secteur manufacturier, les autres activités productrices de biens commerciaux, les activités productrices de services commerciaux et les activités non-commerciales. L'analyse révèle que le déplacement, surtout depuis le secteur manufacturier à haute productivité vers les services commerciaux à productivité plus faible, a diminué la croissance de la productivité de 0,1 point de pourcentage par année de 1962 à 1973, et de 0,3 point de pourcentage par année de 1973 à 1981. Par conséquent, ce facteur explique 0,2 point de pourcentage du ralentissement annuel moyen de la croissance après 1973.

Même si on tient compte de tous les facteurs précédents, une part importante du ralentissement de la productivité après 1973 demeure inexpliquée. Si on supprime les effets du cycle d'affaires, le résidu inexpliqué s'élève à 1,3 point de pourcentage par année au cours de la période 1962–1973, et à 0,5 point de pourcentage par année au cours de la période 1973–1981, soit une baisse de 0,8 point de pourcentage par année.

On considère quelquefois ce résidu comme un indicateur de la contribution du changement technologique à la croissance, bien qu'il soit difficile de croire que la contribution de ce facteur ait diminué dans la proportion indiquée par la variation du résidu, surtout dans une période où la simple observation incite à conclure à une accélération de la vitesse du changement.

Comme il affecte les perspectives d'amélioration du niveau de vie de tous les Canadiens, le ralentissement de la croissance de la productivité est une question de la plus haute importance.

Les dépenses du secteur public et l'emploi

Un des traits importants de l'après-guerre a été la croissance du secteur public. Les budgets de tous les niveaux de gouvernement ont augmenté relativement à la taille de l'économie. Il en va de même des dépenses au titre de presque toutes les grandes fonctions gouvernementales. Quelques statistiques globales ne suffisent pas à donner un aperçu satisfaisant de l'évolution du rôle et de la taille des gouvernements. Étant donné l'importance de ces changements, il convient d'examiner de façon plus détaillée, l'évolution des dépenses gouvernementales au cours de la période d'après-guerre.

On utilise souvent le ratio des dépenses gouvernementales totales au produit national brut (PNB) pour mesurer la taille du secteur public. Il importe toutefois de se rappeler que ce ratio ne mesure pas la proportion de la production économique qui est absorbée ou consommée par le secteur public. Les dépenses totales du secteur public comprennent un certain nombre de postes tels que les paiements de transferts aux personnes et l'intérêt de la dette publique qui n'ont pas de contrepartie dans le PNB. Le ratio des dépenses du secteur public au PNB ne constitue donc qu'une mesure approximative de la croissance des dépenses du secteur public par rapport à la croissance de l'économie.

Le tableau 7-21 présente tout d'abord cet indicateur d'ensemble de la taille du secteur public. Les années indiquées, 1926 (une année d'avant-récession et la première année pour laquelle on dispose de comptes nationaux), 1950, 1960, 1970, 1980 permettent de repérer les tendances générales. Elles ne révèlent pas, cependant, certains revirements intéressants, tels que la quasi-interruption de la croissance de la taille relative du secteur public de 1975 à 1981. La taille relative du secteur public a de nouveau augmenté depuis 1981, surtout à cause de la dernière récession qui a entraîné une augmentation des dépenses d'assurance-chômage et de bien-être social, tout en réduisant la croissance du PNB.

Les dépenses du secteur public en pourcentage du PNB étaient un peu plus élevées en 1950, après la période d'ajustement de l'après-guerre, qu'elles ne l'avaient été immédiatement avant la crise des années 1930. Elles augmentèrent rapidement entre 1950 et 1975. Cette croissance ne se limita pas à l'un ou l'autre des principaux postes de dépenses. Au tableau 7-21 figurent également un certain nombre d'indicateurs qui, à bien des égards, sont plus significatifs que les ratios des dépenses au PNB. Nous examinerons ces indicateurs en même temps que les renseignements sur les dépenses du secteur public par type et par fonction, figurant aux tableaux 7-22 et 7-23.

TABLEAU 7-21 Taille relative du gouvernement

	(sur la base des comptes nationaux) 1926	1950	1960	1970	1980
Part des dépenses du secteur public dans le PNB[a]	15,7	22,1	29,7	36,4	41,8
Pourcentage des dépenses courantes de biens et de services du gouvernement par rapport aux dépenses courantes de biens et de services des consommateurs et du gouvernement	10,0	13,4	17,2	24,8	25,9
Pourcentage de la formation de capital fixe de l'administration publique par rapport au total de la formation de capital fixe	13,0	13,5	18,4	17,6	12,0
Pourcentage des transferts gouvernementaux aux particuliers par rapport au total du revenu personnel	1,8	7,2	10,4	10,5	12,6
Pourcentage des traitements et salaires de l'administration publique par rapport au total des traitements et salaires[b]	10,1	11,7	16,0	22,9	24,2

Sources : Statistique Canada, *Recueil de statistiques historiques*, préparé pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Statistique Canada, 1985, tableaux 2.1, 2.16, 2.9 et 5.2; et *Revenu national et comptes de dépenses*, vol. 1, catalogue n° 13-531, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1984.

a) Traitements net de transferts intergouvernementaux;

b) Traitements, salaires et revenu supplémentaire du travail (y compris soldes et indemnités militaires).

TABLEAU 7-22 Les dépenses gouvernementales par type et soldes budgétaires

Catégories de comptes nationaux (% du PNB)	(calculées à partir des comptes nationaux) 1926	1950	1960	1970	1980
Secteur total de l'administration publique					
Biens et services courants et formation de capital	9,6	13,1	17,7	23,1	22,9
Transferts aux particuliers	1,4	5,5	8,1	8,2	10,3
Subventions et avances de capitaux	—	0,4	0,9	1,0	2,8
Transferts aux non-résidents	0,1	0,1	0,2	0,3	0,3
Intérêt relatif à la dette publique	4,5	2,9	2,8	3,8	5,6
Total	15,7	22,1	29,7	36,4	41,9
En référence: excédent ou déficit	1,1	3,0	−1,7	0,9	−2,5
Secteur du gouvernement fédéral					
Biens et services courants et formation de capital	2,5	5,4	6,9	5,9	5,0
Transferts aux particuliers	0,8	3,3	5,1	4,7	5,6
Subventions et avances de capitaux	—	0,3	0,8	0,8	2,1
Transferts aux non-résidents	0,1	0,1	0,2	0,3	0,3
Intérêt relatif à la dette publique	2,5	2,3	2,0	2,2	3,3
Transferts aux administrations provinciales/municipales	0,3	1,4	2,6	4,0	4,3
Total	6,2	12,8	17,6	17,8	20,6
En référence: excédent ou déficit	1,3	3,5	−0,6	0,3	−3,3
Secteurs provincial, municipal et hospitalier					
Biens et services courants et formation de capital	7,2	7,7	10,8	17,2	17,9
Transferts aux particuliers	0,7	2,2	2,9	3,3	3,9
Subventions et avances de capitaux	–	0,1	0,1	0,2	0,7
Intérêt relatif à la dette publique	2,0	0,6	0,9	1,6	2,3
Total	9,8	10,6	14,7	22,4	24,8
En référence: exédent ou déficit	−0,2	−0,5	−1,2	−0,8	−0,1
Secteur des RPC/RPQ					
Transferts aux particuliers	—	—	—	0,1	0,7
Total	—	—	—	0,2	0,7
En référence: excédent ou déficit	—	—	—	1,4	1,0

Sources : Statistique Canada, *Revenu national et comptes de dépenses 1926–1974*, vol. 1, catalogue nº 13-531, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1976; et Finance Canada, *Revue économique, nº d'avril 1984*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1984.

Nota : L'entrée du secteur hospitalier dans le secteur de l'administration publique, après 1961, donne naissance à une certaine incompatibilité. En 1950 et en 1960, les transferts provinciaux et municipaux aux hôpitaux, qui représentaient respectivement 0,5 et 1,3 pour cent du PNB, étaient compris dans les transferts aux particuliers. Depuis 1961, les dépenses totales d'exploitation par hôpital étaient incluses dans les dépenses de biens et de services courants des administrations provinciale, municipale et hospitalière.

TABLEAU 7-23 Dépenses du gouvernement par fonction

Catégories par fonction	1937	1950	1960	1970	1980
	(calculées à partir du système de comptabilité de gestion financière)				
		(en pourcentage du PNB)			
Secteur consolidé du gouvernement					
Administration publique	n.d.	1,3	1,4	2,3	3,1
Défense nationale	0,6	3,3	4,0	2,0	1,7
Autre protection de la personne et de la propriété	n.d.	0,4	1,2	1,6	1,8
Santé	0,8	1,3	2,2	5,0	5,0
Bien-être social	4,7	5,0	6,1	6,8	9,7
Éducation	2,2	2,4	4,1	7,0	6,2
Transports et Communications	3,1	2,6	3,8	3,7	3,7
Affaires extérieures (aide comprise)	—	0,1	0,2	0,3	0,4
Service de la dette	6,1	3,1	2,8	3,1	4,7
Autres	n.d.	3,9	4,1	4,9	7,8
Total	22,7	23,3	29,9	36,7	44,0
Secteur fédéral					
Administration publique	0,7	1,1	0,7	1,2	1,2
Défense nationale	0,6	3,3	4,0	2,0	1,7
Autre protection de la personne et de la propriété	0,2	0,2	0,2	0,4	0,5
Santé	—	0,2	0,7	1,5	1,5
Bien-être social	2,4	4,1	5,3	5,2	7,3
Éducation	0,1	0,1	0,2	1,0	0,8
Transports et Communications	0,6	0,6	1,0	1,2	1,4
Affaires extérieures (aide comprise)	—	0,1	0,2	0,3	0,4
Service de la dette	3,4	2,4	2,1	1,4	2,5
Transferts inconditionnels à d'autres paliers	0,4	0,7	1,5	1,5	1,5
Autres	1,5	2,4	2,4	2,5	4,2
Total	10,1	15,1	18,3	18,4	22,9
Secteur provincial-commercial consolidé					
Administration publique	n.d.	n.d.	0,7	1,2	1,9
Autre protection de la personne et de la propriété	n.d.	n.d.	1,0	1,3	1,4
Santé	0,8	1,2	2,1	4,8	4,9
Bien-être social	2,9	1,4	1,0	2,0	3,2
Éducation	2,2	2,3	3,8	6,8	6,1
Transports et Communications	2,5	1,9	2,9	2,7	2,3
Service de la dette	2,7	0,6	0,8	1,6	2,2
Autres	n.d.	2,0	1,7	2,7	3,8
Total	13,8	9,5	14,0	23,0	25,7

Source : Données de Statistique Canada sur les dépenses générales brutes pour 1970 et 1980, et sur les dépenses générales nettes pour 1937, 1950 et 1960. Les derniers chiffres ont été ajustés par le personnel de la Commission pour fournir une comparabilité historique approximative. Prenez note que *n.d.* signifie donnée *non disponible.*

Nota : Les secteurs fédéral et provincial-municipal consolidé n'augmentent pas le total car les transferts fédéraux aux provinces sont inclus dans le secteur fédéral, mais ne sont pas déduits du secteur provincial-municipal. Tous les transferts intergouvernementaux sont déduits des données du secteur gouvernemental total consolidé.

Les dépenses totales basées sur le système de gestion financière sont légèrement plus élevées que celles qui sont basées sur le système des comptes nationaux, utilisé dans la plupart des autres tableaux. (Selon le système de gestion financière, certains dégrèvements fiscaux sont considérés comme des dépenses, mais servent, en revanche, à réduire les recettes fiscales, en vertu du système des comptes nationaux).

Le ratio des dépenses du secteur public en biens et services courants, que l'on dénomme « dépenses de fonctionnement des gouvernements », aux dépenses totales des consommateurs, plus ces dépenses gouvernementales (ce qui correspond à la consommation totale dans l'économie), était un peu plus élevé en 1950 qu'il ne l'avait été en 1926, surtout en raison de l'importance accrue du budget de la défense. Le ratio augmenta sensiblement de 1950 à 1960, reflétant ainsi la croissance de la plupart des catégories d'activités gouvernementales, mais surtout de l'éducation. Il augmenta à nouveau au cours des années 1960, malgré une baisse du budget de la défense relativement au PNB, surtout en raison d'une croissance additionnelle du budget de l'éducation et d'importantes nouvelles interventions des gouvernements dans le domaine des soins hospitaliers et médicaux. La consommation du secteur public n'augmenta que modestement par rapport à la consommation totale au cours des années 1970.

Au cours des dernières années, la part des dépenses en capital du secteur public dans la totalité des dépenses en capital de l'économie a été, en réalité, inférieure à ce qu'elle était immédiatement avant la crise des années 1930. Mais elle fut, elle aussi, beaucoup plus élevée entre le milieu des années 1950 et le milieu des années 1970, deux décennies caractérisées par d'importants investissements publics dans les routes, les écoles et les hôpitaux.

La portion du revenu total des particuliers provenant de transferts gouvernementaux aux personnes tels que la sécurité de la vicillesse, le Supplément de revenu garanti (SRG), l'assurance-chômage, les allocations familiales, les prestations de bien-être social, a augmenté dans chacune des décennies de l'après-guerre, bien qu'elle plafonna, elle aussi, entre 1975 et 1981, avant d'augmenter à nouveau au cours de la dernière récession. L'évolution à la hausse reflétait les mises en place successives d'importants nouveaux programmes : l'assurance-chômage en 1942, les allocations familiales en 1945, les pensions de vieillesse en 1952, le Régime de pensions du Canada et le Régime de rentes du Québec (RPC/RRQ) en 1967, et le Supplément de revenu garanti (SRG). Elle reflétait également l'enrichissement en termes réels de certains programmes, notamment les modifications apportées au Régime d'assurance-chômage en 1972, la hausse progressive de la proportion des personnes à la retraite admissibles aux pleines prestations du RPC/RRQ, et l'élargissement des régimes provinciaux-municipaux de bien-être social, surtout à partir des années 1960.

Enfin, on constate que le tableau 7-21 indique que la proportion des salaires du secteur public dans le total des salaires était quelque peu plus élevée en 1950 qu'elle ne l'avait été en 1926. Cette proportion s'est accrue de façon très sensible entre 1950 et 1960, en raison de la croissance générale du secteur public, surtout dans le domaine de l'éducation; elle augmenta de nouveau après 1961, lorsqu'on en vint à inclure les hôpitaux dans le secteur public. En 1980, le secteur fournissait environ un quart du total des salaires dans l'économie. Les salaires du secteur public ne comprennent pas les salaires du secteur de l'enseignement postsecondaire, ni les tarifs des médecins : on classe ces paiements respectivement dans les transferts aux institutions sans but lucratif, et dans les achats de services. Les secteurs provincial, local et hospitalier comptaient pour quelque 80 pour cent de tous

les paiements de salaire du secteur public en 1980. D'autres postes de dépenses, que l'on ne peut pas facilement associer à des bases particulières, ont également augmenté par rapport à la taille de l'économie (voir le tableau 7-23). Les subventions et l'aide en capital ont augmenté modérément par rapport au PNB jusqu'aux années 1970, alors que ce poste de dépenses augmenta très sensiblement, surtout suite à la mise en place du programme de subventions à l'importation du pétrole. La croissance des transferts aux non-résidents reflète la croissance de l'aide aux pays étrangers.

Les frais d'intérêt de la dette publique ont diminué par rapport à la taille de l'économie, entre la fin de la Seconde Guerre mondiale et les années 1960, ce qui reflète la diminution de la dette par rapport au PNB pendant une période de stabilité des taux d'intérêt. L'intérêt de la dette augmenta ensuite à cause de l'évolution à la hausse des taux d'intérêt, et, après 1975, du ratio progressivement croissant de l'endettement fédéral au PNB. Il est cependant difficile d'interpréter les frais de la dette en période d'inflation. Bien que l'inflation tende à provoquer des taux d'intérêt nominaux élevés et, donc, une escalade des frais d'intérêt, elle gruge aussi la valeur réelle de l'endettement. Les comptes nationaux et publics normaux ne comptabilisent que le premier effet. Des coûts d'endettement « ajustés pour tenir compte de l'inflation » indiqueraient une augmentation beaucoup moins forte par rapport à la taille de l'économie au cours des deux dernières décennies.

Le tableau 7-24 range les trois niveaux de gouvernement selon l'importance de leur part dans le total des dépenses du secteur public.

Lorsque les transferts gouvernementaux sont comptabilisés comme une dépense du gouvernement qui effectue le transfert, alors c'est au niveau provincial que la croissance des dépenses gouvernementales par rapport à l'économie a été la plus rapide dans l'après-guerre, et c'est au niveau local qu'elle a été la moins rapide. Si les transferts gouvernementaux ne sont pas comptabilisés comme une dépense du gouvernement effectuant le transfert, le niveau provincial continue d'afficher la croissance la plus forte, mais il est alors suivi par le niveau local plutôt que par le gouvernement fédéral.

L'évolution des parts des divers ordres de gouvernement figurant au tableau 7-24 reflète l'évolution des différentes fonctions gouvernementales. La santé et l'éducation, deux importantes fonctions qui ont fait l'objet d'une croissance rapide au cours de tout l'après-guerre, relèvent des autorités provinciales ou provinciales-locales. Bien que les dépenses fédérales au titre d'une importante fonction, celle de la défense, ont, depuis 1950, baissé de façon très sensible relativement à l'économie, les dépenses au titre de la plupart des autres fonctions fédérales ont augmenté par rapport à la taille de l'économie. Les transferts fédéraux aux provinces ont beaucoup augmenté depuis 1950. Ceci vaut aussi bien pour les transferts fédéraux qui servent à financer une partie des dépenses de santé, d'éducation et de bien-être dans toutes les provinces, que pour les transferts au titre du programme de péréquation, qui a pour objet de fournir un soutien financier inconditionnel aux provinces ayant une capacité fiscale inférieure à la moyenne.

Aux tableaux 7-25 et 7-26 figurent les taux de croissance des revenus et des dépenses du gouvernement fédéral et de certains gouvernements provinciaux,

TABLEAU 7-24 Parts des dépenses totales du gouvernement par paliers de gouvernement

	(à partir des données des comptes nationaux)				
	1926	1950	1960	1970	1980
Avant transferts intergouvernementaux[a]					
Fédéral	39,6	58,1	59,3	49,0	49,1
Provincial-hospitalier	20,5	23,8	22,4	34,8	37,8
Municipal	39,9	18,2	18,3	15,8	10,9
RPC/RRQ	—	—	—	0,4	2,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Après transferts intergouvernementaux[b]					
Fédéral	37,8	51,9	50,5	38,1	38,8
Provincial-hospitalier[c]	20,2	26,0	24,8	35,7	39,1
Municipal	42,0	22,1	24,7	25,8	20,0
RPC/RRQ	—	—	—	0,4	2,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Sources : Statistique Canada, *Comptes nationaux des revenus et des dépenses*, 1926–1974, vol. 1, catalogue n° 13-531, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1976; et Finance Canada, *Revue économique*, avril 1984, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1984.

a) Recettes des transferts intergouvernementaux déduites des dépenses;
b) paiement des transferts intergouvernementaux à d'autres paliers déduit des dépenses;
c) y compris le secteur «hospitalier», entré en 1961.

pour certaines périodes de 1962 à 1982. S'il y a eu un accroissement important de la part provinciale dans le total des dépenses du secteur public au cours de la décennie 1960 et au début des années 1970, et une baisse correspondante de la part fédérale, il y a eu peu d'autres changements après 1976. À vrai dire, les deux ordres de gouvernement se sont imposés, depuis 1976, d'importantes mesures de restriction.

Le tableau 7-27 porte sur la croissance de l'emploi du secteur public, un indicateur direct de la croissance de la « bureaucratie ». On constate ici encore que la croissance a été beaucoup plus forte au niveau provincial jusqu'au milieu des années 1970. L'emploi fédéral en pourcentage de la population active a diminué tout au long des deux décennies, et l'emploi total du secteur public est demeuré relativement constant.

TABLEAU 7-25 Taux d'accroissement des dépenses du gouvernement pour certaines périodes, en dollars constants, pour intervalles choisis 1962–1982

	1962–1968	1969–1975	1976–1982
	(augmentation annuelle moyenne en pourcentage[a])		
Gouvernement fédéral	3,5	6,7	2,0
Alberta	8,5	9,0	8,3
Colombie-Britannique	5,8	11,5	3,3
Nouvelle-Écosse	8,1	7,4	3,9
Ontario	10,2	9,2	0,0
Québec	13,0	8,5	3,4

Source : Allan M. Maslove, Michael J. Prince et G. Bruce Doern, «La budgétisation au fédéral et au provincial: l'établissement des objectifs, la coordination, les restrictions et la réforme» dans *La budgétisation au fédéral et au provincial*, vol. 41 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985. Calculé à partir des tableaux de l'annexe A-4, A-6, A-7, A-10, A-11, A-14 et A-24.

a) Les moyennes sont calculées à partir de la variation annuelle moyenne des dépenses générales brutes, en dollars constants (1971) pour chaque administration et dans chaque période intermédiaire.

TABLEAU 7-26 Taux de croissance des revenus gouvernementaux en dollars constants, pour intervalles choisis, 1969 à 1982

	1969–1975	1976–1982
	(pourcentage de croissance annuelle moyenne[a])	
Gouvernement fédéral	8,3	0,4
Alberta	16,8	7,3
Colombie-Britannique	11,0	3,3
Nouvelle-Écosse	8,1	1,2
Ontario	8,9	0,0
Québec	10,3	2,1

Source : Alan M. Maslove, Michael J. Prince et G. Bruce Doern, «La budgétisation au fédéral et au provincial: l'établissement des objectifs, la coordination, les restrictions et la réforme» dans *La budgétisation au fédéral et au provincial*, vol. 41 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985, voir les tableaux A-30, A-32, A-33, A-36, A-37 et A-40. Nous ne pouvons inclure l'intervalle 1962-1968, comme au tableau 7-27, parce que les données relatives aux recettes provinciales totales de source propre ne sont pas disponibles pour les années antérieures à 1967.

a) Les moyennes sont déterminées en fonction de la variation annuelle en pourcentage des recettes totales de source propre en dollars constants, pour ce qui est des gouvernements provinciaux et des recettes générales brutes en dollars constants, pour ce qui est du gouvernement fédéral.

TABLEAU 7-27 **Emploi total des gouvernements**

	1960	% P.A.	1965	% P.A.	1970	% P.A.	1975	% P.A.	1980	% P.A.	1983	% P.A.
Population active (en milliers)	6 430	–	7 185	–	8 329	–	9 923	–	11 522	–	11 743	–
Fédéral												
Général[a]	203 013	3,2	211 913	3,0	251 237	3,0	323 902	3,3	335 375	2,9	351 295	3,0
Entreprise	131 118	2,0	129 916	1,8	123 906	1,5	132 046	1,3	157 988	1,4	138 281	1,2
Total	334 131	5,2	341 829	4,8	375 143	4,5	455 948	4,6	493 363	4,3	489 576	4,2
Provincial												
Général[b]	139 434	2,2	168 536	2,3	216 475	2,6	288 937	2,9	311 634	2,7	317 407	2,7
Entreprise	63 444	1,0	70 281	1,0	95 520	1,1	134 513	1,4	148 105	1,3	159 260	1,4
Total	202 878	3,2	238 817	3,3	311 995	3,7	423 450	4,3	459 739	4,0	476 667	4,1
Local[c]												
Général	149 403	2,3	162 901	2,3	201 425	2,4	247 199	2,5	274 126	2,4	287 103	2,4
Entreprise	23 718	0,4	25 860	0,4	31 976	0,4	39 242	0,4	43 517	0,4	45 577	0,4
Total	173 121	2,7	188 761	2,7	233 401	2,8	286 441	2,9	317 643	2,8	332 680	2,8
Total: tous les gouvernements												
Général	491 850	7,6	543 350	7,6	669 137	8,0	860 038	8,7	921 135	8,0	955 805	8,1
Entreprise	218 280	3,4	226 057	3,2	251 402	3,0	305 801	3,1	349 610	3,0	343 118	2,9
Total	710 130	11,0	769 407	10,8	920 539	11,0	1 165 839	11,8	1 270 745	11,0	1 298 923	11,0
Secteur de l'éducation												
Enseignement[d]	160 800	2,5	211 463	2,9	291 624	3,5	313 341	3,1	328 975	2,9	314 201	2,7
Non enseignement[e]	99 696	1,6	131 107	1,8	180 807	2,2	194 271	2,0	203 965	1,8	194 805	1,7
Total	260 496	4,1	342 570	4,7	472 431	5,7	507 612	5,1	532 940	4,7	509 006	4,4
Secteur hospitalier[f]	183 189	2,8	251 511	3,5	319 826	3,8	339 517	3,4	299 388	2,6	297 195	2,5
Grand total	1 153 815	17,9	1 363 488	19,0	1 712 796	20,5	2 012 968	20,3	2 103 073	18,3	2 105 124	17,9

Source : Sharon L. Sutherland et G. Bruce Doern, « La bureaucratie au Canada : contrôle et réforme » dans *La bureaucratie au Canada : contrôle et réforme*, vol. 43 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, Toronto, 1985, tableau 3.26.

Nota : P.A. – population active.

a) Ne comprend pas les employés fédéraux hospitaliers. Ceux-ci sont inclus dans les totaux du secteur hospitalier;
b) ne comprend pas les employés provinciaux hospitaliers. Ceux-ci sont inclus dans le totaux du secteur hospitalier;
c) l'emploi général local total pour 1960 et 1965 a fait l'objet d'une estimation. Les totaux pour les entreprises locales ont fait l'objet d'une estimation pour la période 1960–1982;
d) les chiffres pour 1960 et 1965 ne comprennent pas les enseignants des collèges communautaires;
e) le personnel non-enseignant a fait l'objet d'une estimation pour la période 1960 –1982;
f) le total de 1980 a été tiré des statistiques hospitalières de 1979–1980. Les statistiques de 1980 –1981 ont été utilisées à titre de données estimatives pour le total de 1982.

Notes

1. Une recherche effectuée pour le compte de cette Commission par John Helliwell, de l'Université de Colombie-Britannique, constitue une exception importante à cet égard. Voir, John Helliwell, Mary E. MacGregor et Tim Padmore, « La croissance économique et la productivité au Canada de 1955 à 1990 » dans *La croissance économique : ses facteurs déterminants et ses perspectives*, vol. 22, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985. Selon l'analyse de Helliwell, dans l'étude faite pour la Commission et ailleurs, la plus grande part du ralentissement de la croissance de la productivité après 1973 peut s'expliquer par des conditions cycliques plus fragiles et par l'accroissement du prix de l'énergie. Helliwell ne souscrit donc pas à la théorie selon laquelle le taux « sous-jacent » de croissance de la productivité a diminué après 1973.
2. On trouvera une discussion plus complète des tendances démographiques historiques et projetées dans une recherche effectuée pour la Commission par J. Gold, D. Green et J. Sargent, « A Note on Demographic Projections for Canada : Review and Implications », dans *La croissance économique : ses facteurs et ses perspectives*, vol. 22, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.
3. En gros, la population civile, non institutionnelle, âgée de 15 ans ou plus, à l'exclusion des habitants des territoires et des réserves indiennes, qui ne sont pas couverts par l'Enquête sur la population active.
4. En gros, ceux qui travaillent ou qui cherchent du travail.
5. Le léger accroissement du ratio de l'investissement à la DNB au cours de la dernière période n'empêche pas une légère baisse du taux de croissance du stock de capital entre ces deux périodes apparaissant au tableau 7-18. Plus le niveau initial du stock de capital est élevé par rapport à la DNB, plus le ratio de l'investissement à la DNB requis pour simplement compenser la dépréciation sera élevé, et plus le ratio de l'investissement net à la DNB requis pour maintenir un taux de croissance constant du stock de capital sera élevé.
6. L'épargne du secteur des non-résidents comprend toutes les formes d'investissement au Canada comme les achats d'obligations par des non-résidents aussi bien que les investissements directs.
7. Edward F. Denison, *Accounting for Slower Economic Growth: The United States in the 1970s*, Washington, D.C., l'Institut Brookings, 1979; et études antérieures.
8. Notre analyse de l'effet des facteurs cycliques sur la productivité de la main-d'œuvre et sur la productivité totale des facteurs dépend de nos hypothèses particulières au sujet de l'ampleur de la baisse cyclique de la production en 1981. Les estimations que nous utilisons se fondent sur celles préparées par le ministère des Finances pour ses calculs relatifs aux équilibres budgétaires ajustés pour tenir compte des cycles. Nous croyons qu'elles se situent à l'intérieur d'une fourchette qu'une majorité d'analystes jugeraient raisonnable. Cependant, certains analystes du ralentissement de la productivité, notamment John Helliwell, de l'Université de Colombie-Britannique, soutiennent que la baisse cyclique de la production en 1981 a été beaucoup plus forte que nous ne l'avons présupposée et, par conséquent, que le ralentissement de la productivité, ajusté pour les cycles, après 1973, est sensiblement inférieur à ce que révèlent nos estimations. C'est pourquoi, comme nous l'avons mentionné à la note 1, Helliwell n'est aucunement intrigué, ou presque pas, par la baisse de la croissance de la productivité après 1973.

Les cycles commerciaux

Depuis la Seconde Guerre mondiale, il y a eu neuf cycles différents de croissance économique, tous de durée et d'intensité variables, y compris la dernière récession et la reprise actuellement en cours. Ce qui distingue le cycle de croissance du cycle classique, avec ses hausses et ses baisses du niveau d'activité économique, c'est qu'il porte sur des déviations de l'activité économique réelle par rapport à des tendances à plus long terme. On définit donc un sommet comme la déviation maximum au-dessus de la ligne tendancielle à long terme de croissance, et un creux comme la déviation maximum en-dessous de cette même ligne tendancielle. Au tableau 7-28 figurent des données essentielles sur les cycles de croissance de l'après-guerre.

Entre 1947 et le début de 1953, période au cours de laquelle s'effectua le passage d'une économie de guerre à une économie de paix, il y eut une croissance forte et soutenue. À cette période succéda la brusque récession de

TABLEAU 7-28 Résumé des cycles canadiens de croissance dans la période d'après-guerre

			(variation entre les points tournants) DNB réelle		
Phase	Date	Durée en trimestres	Cumulatif	Moyenne trimestrielle	Taux de chômage
Expansion	1947T4–53Q2	23	39,1	1,4	—
Contraction	1953T2–54Q3	5	−1,2	−0,2	2,5
Expansion	1954T3–56Q4	9	21,5	2,2	−2,1
Contraction	1956T4–58Q3	7	2,6	0,4	4,3
Expansion	1958T3–59Q3	4	4,1	1,0	−1,8
Contraction	1959T3–61Q1	6	1,4	0,2	2,0
Expansion	1961T1–66Q2	21	41,6	1,7	−4,5
Contraction	1966T2–68Q1	7	6,0	0,8	1,3
Expansion	1968T1–69Q1	4	7,9	1,9	−0,2
Contraction	1969T1–70Q4	7	3,7	0,5	1,8
Expansion	1970T1–74Q4	13	26,4	1,8	0,9
Contraction	1974T1–75Q3	6	1,2	0,2	1,8
Expansion	1975T3–76Q2	3	6,1	2,0	0,0
Contraction	1976T2–77Q3	5	1,7	0,3	1,3
Expansion	1977T3–79Q3	8	7,0	0,8	−1,1
Contraction	1979T3–80Q3	4	0,1	0,0	0,3
Expansion	1980T3–81Q2	3	4,9	1,6	−0,3
Contraction	1981T2–82Q4	6	−6,6	−1,1	5,6
Moyenne					
Expansion		9,8	17,6	1,6	−1,4
Contraction		5,9	1,0	0,1	2,3

Source : Calculs effectués par la Commission à l'aide de données tirées des comptes nationaux.

Nota : La datation des cycles de croissance, sauf pour l'expansion survenue entre le 4ᵉ trimestre de 1947 et le deuxième trimestre de 1953, respecte la datation figurant dans la *Royal Bank Trendicator Report*, rapport de décembre 1982.

1953–1954. L'expansion vigoureuse mais brève qui commença au cours du troisième trimestre de 1954, et qui prit fin au cours du quatrième trimestre de 1956, fut principalement alimentée par un boom de l'investissement. La récession qui suivit fut modérée et prit fin au cours du troisième trimestre de 1958. Toutefois, la reprise qui suivit manqua de vigueur, en partie à cause de la politique monétaire canadienne relativement restrictive.

Une longue et puissante phase d'expansion commença au cours du premier trimestre de 1961 et se poursuivit tout au cours des années 1960, avec de faibles interruptions en 1966 et en 1967. Un léger ralentissement en 1969–1970 fut suivi d'une période de forte croissance qui se prolongea jusqu'au premier trimestre de 1974, lorsqu'apparurent les premiers signes de la profonde récession mondiale de 1974–1975, suite à la décision de l'OPEP de quadrupler le prix international du pétrole. À cette récession succéda une reprise, vite interrompue par une période de fragilité cyclique en 1976 et en 1977. La reprise s'affermit en 1977 et se poursuivit jusqu'en 1979.

Alors que la crise de 1979–1980 fut relativement légère, celle de 1981–1982 fut de loin la plus profonde de l'après-guerre. Les deux récessions succédèrent à des augmentations dramatiques des taux d'intérêt. Lors de la première de ces deux récessions, la hausse soudaine des taux d'intérêt fut vite renversée. L'augmentation des taux d'intérêt qui provoqua la seconde récession dura beaucoup plus longtemps.

En moyenne, la durée d'une phase d'expansion fut de dix trimestres, et celle d'une récession d'environ six trimestres. Au cours des phases d'expansion, la croissance cumulative moyenne de la dépense nationale brute (DNB) réelle fut de 17,8 pour cent, ou de 1,6 pour cent par trimestre. Pendant les périodes de contraction, la croissance cumulative moyenne tomba à 1 pour cent, soit à peine un peu plus de zéro pour cent par trimestre.

Le taux de chômage diminua en moyenne de 1,2 point de pourcentage pendant les phases d'expansion, et augmenta de 2,2 points de pourcentage durant les périodes de contraction. Ce qui semble inquiétant, c'est que depuis 1966 l'on observe une baisse plus faible du taux de chômage pendant les périodes d'expansion, et une croissance beaucoup plus forte du taux de chômage pendant les périodes de contraction. Bien qu'une certaine proportion de cette augmentation générale du taux de chômage puisse s'expliquer par des facteurs structurels, tels que les variations selon l'âge et le sexe de la composition de la population active et les effets néfastes sur l'incitation au travail des prestations d'assurance-chômage plus généreuses, il faut en attribuer une part importante à la performance cyclique insatisfaisante de l'économie canadienne.

La récente récession

Afin de mieux repérer l'évolution à long terme de l'économie, notre étude a jusqu'à maintenant ignoré l'incidence de la profonde récession économique qui a débuté au cours de la seconde moitié de 1981. Cependant, la dernière récession a aussi grandement influencé l'idée que l'on se fait des grands problèmes auxquels le Canada doit faire face. Comme nous l'avons noté, jamais depuis la Seconde Guerre mondiale les Canadiens ont-ils subi une

récession aussi profonde que celle de 1981–1982. La dépense nationale brute (DNB) réelle chuta de 4,2 pour cent entre 1981 et 1982; au cours de l'après-guerre, le seul autre cas d'une baisse absolue de la production, sur une base annuelle, survint en 1954 lorsque la DNB réelle chuta de 1,2 pour cent au cours de la récession qui fit suite à la guerre de Corée. Le taux de chômage passa d'une moyenne annuelle de 7,5 pour cent en 1981 à 11,9 pour cent en 1983, soit une augmentation de 4,4 points de pourcentage. À titre de comparaison, l'augmentation correspondante fut de 1,6 point de pourcentage entre 1953 et 1954, de 3,7 points de pourcentage entre 1969 et 1971, et de 3,1 points de pourcentage entre 1974 et 1978.

De plus, la récession a sévi plus durement au Canada qu'aux États-Unis, où la DNB réelle ne chuta que de 2 pour cent, et le taux de chômage n'augmenta que de 2 points de pourcentage entre 1981 et 1982. La plupart des récessions de l'après-guerre ont sévi moins durement au Canada qu'aux États-Unis. Bien que, pris dans leur ensemble, les autres pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) aient également subi une baisse moins prononcée de la production réelle que le Canada au cours de la période 1979–1983, la baisse cumulative du Royaume-Uni en 1980 et 1981 fut du même ordre que la baisse enregistrée par le Canada en 1982. Plusieurs pays d'Europe occidentale ont vu leur chômage augmenter autant, et même plus, au cours de la période 1979–1983. D'ailleurs, certains pays européens plus petits, notamment la Belgique et les Pays-Bas, dont les taux de chômage étaient, en moyenne, sensiblement inférieurs au taux canadien au cours des années 1960 et 1970, ont aujourd'hui des taux de chômage bien au-dessus des taux canadiens. Pendant et après la récession, l'inflation régressa aux États-Unis, au Royaume-Uni, et au Canada, et baissa quelque peu d'un niveau initial moins élevé au Japon et en Allemagne de l'Ouest. L'Italie et la France ont jusqu'à maintenant accompli des progrès moins importants dans la lutte contre l'inflation.

Bien qu'il n'entre pas dans les limites de cette étude de faire une analyse complète des raisons pour lesquelles la récession a sévi plus durement au Canada, on doit faire état de certaines des raisons les plus importantes. Il y eut un fort resserrement de la politique monétaire et un certain resserrement de la politique fiscale après 1979, aussi bien au Canada qu'aux États-Unis. Cependant, le boom inflationniste semble avoir été plus puissant au Canada qu'aux États-Unis, à la fin de 1980 et au début de 1981; ce boom a donné lieu à des hausses spéculatives du prix des maisons dans plusieurs villes canadiennes, à une vague de prises de contrôle au Canada, et à des accumulations plus grandes d'inventaires au Canada qu'aux États-Unis. Par conséquent, lorsque vint le moment d'appliquer le frein monétaire, le contrecoup économique n'en fut que plus rude. Le fait que la capacité de certains secteurs ait été étirée à leur extrême limite ne fit qu'ajouter à la rudesse de l'ajustement. Les prix et les salaires n'ont pas réagi au ralentissement de l'économie avec une égale rapidité au Canada et aux États-Unis, de sorte que la restriction eut initialement pour effet de réduire surtout la production réelle. La baisse initiale plus faible de l'inflation au Canada s'explique en partie par un concours de circonstances regrettables qui vit la hausse tardive des prix énergétiques au Canada coïncider avec la période de

récession et de pré-récession. Il se peut aussi que la baisse plus lente s'explique par le fait que les prix et les salaires soient intrinsèquement moins flexibles au Canada qu'ils ne le sont aux États-Unis. Quoi qu'il en soit, les taux d'augmentation des prix et des salaires au Canada ont maintenant baissé de façon radicale.

L'ampleur de la récession, ainsi que les prévisions de la plupart des experts, qui affirment que le chômage ne diminuera que très progressivement, ont eu pour conséquence que le chômage figure au tout premier rang des préoccupations économiques et publiques au Canada. Les Canadiens craignent que l'on ne parvienne pas à rétablir les niveaux d'emploi atteints avant la récession dans plusieurs secteurs, et que les ajustements imposés à ces secteurs occasionnent d'autres pertes d'emplois dans l'avenir, ce qui retarderait encore davantage tout retour à une situation de plein emploi. Il est encore trop tôt pour discerner de façon satisfaisante les effets de la récession et les changements plus fondamentaux. Les données disponibles ne permettent pas de conclure à un accroissement de la vitesse du changement technologique ou à une réduction du nombre d'emplois dans l'ensemble de l'économie. Au contraire, le ralentissement de la croissance de la productivité au cours de la dernière décennie a eu tendance à retarder la réduction des emplois.

Le contexte économique international et les comparaisons internationales

Comme nous l'avons noté au chapitre 2, la plupart des économies de marché développées ont connu au cours de l'après-guerre une évolution semblable à celle décrite pour le Canada : une croissance réelle relativement rapide de la production et de la productivité, en moyenne, jusqu'à 1973, suivie d'un ralentissement; des taux de chômage et d'inflation plus élevés au cours de la décennie; une baisse de l'importance relative du secteur agricole et une hausse de l'importance du secteur des services, et une plus grande ouverture de l'économie, telle qu'on peut la mesurer par le ratio des échanges internationaux au produit national brut.

Au tableau 7-29 figurent les ratios des échanges au PNB pour 19 pays de l'OCDE. L'ouverture au commerce international a moins augmenté au Canada depuis la période d'avant-guerre que dans la plupart des autres pays parce que le ratio des échanges au PNB du Canada était déjà élevé avant la guerre.

Parmi les grandes économies, le Canada est l'une des plus ouvertes, bien que la République fédérale d'Allemagne, l'Italie et le Royaume-Uni aient maintenant des ratios semblables. Les ratios de plusieurs des pays européens plus petits, surtout ceux qui font partie de la Communauté européenne, sont sensiblement plus élevés que ceux du Canada. Néanmoins, il se peut que le Canada soit beaucoup plus vulnérable aux événements internationaux que les pays mentionnés ci-dessus, puisqu'il est le seul parmi les pays industrialisés du monde occidental (à l'exception de l'Australie) à ne pas avoir un accès garanti à un marché de cent millions de consommateurs ou plus.

Les tendances internationales sont importantes aussi bien parce qu'elles influencent profondément l'économie canadienne, que parce qu'elles offrent

TABLEAU 7-29 **Comparaisons internationales des échanges internationaux en biens et services, en pourcentage du PNB, dans 19 pays de l'OCDE, 1929, 1938, et 1976-1978[a]**

	1929	1938	Moyenne pour 1976–1978
Australie[b]	19,3	18,3	17,1
Austriche	n.d.	17,6[c]	35,6
Belgique	n.d.	28,2	56,3
Canada	29,0	24,3	26,4
Danemark	n.d.	26,2	33,5
France	n.d.	13,1	21,9
Allemagne	n.d.	16,5[d]	26,3
Grèce	n.d.	17,8	21,2
Islande	n.d.	46,8	42,1
Irlande	n.d.	25,5	57,7
Italie	n.d.	7,6	26,8
Japon	19,4	19,7	12,3
Pays-Bas	n.d.	28,1	49,0
Norvège	33,6	29,2[e]	48,6
Portugal	n.d.	13,0	26,6
Suède	n.d.	20,1[f]	30,2
Suisse	n.d.	17,9	35,9
Royaume-Uni	n.d.	16,9	32,2
États-Unis	6,3	4,3	10,1
Tous les pays[g]	n.d.	20,6	32,1

Source : États-Unis, Congrès, Comité économique conjoint, *The Business Cycle and Public Policy, 1929–80* (Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, 1980, p. 83.)

Nota : n.d. = non disponible

a) Les pourcentages sont déterminés selon des données en prix courants. Le commerce se définit comme la moitié de la somme des exportations et des importations en biens et services, y compris les marchandises, l'or non-monétaire, le transport de marchandises et les autres types de transport, les voyages, les revenus bruts d'investissements perçus et payés et les autres services publics et privés;

b) années fiscales se terminant le 30 juin;

c) 1937;

d) 1936;

e) 1939;

f) Basé sur le PNB pour l'année fiscale;

g) Moyennes non-pondérées des pourcentages pour tous les pays.

une perspective internationale sur sa performance. La croissance économique assez rapide des partenaires commerciaux du Canada avant 1973 fut essentielle à sa bonne performance économique au cours de cette période. La croissance plus lente à l'échelle internationale a eu pour conséquence des possibilités de croissance plus faible pour le Canada. Bien que notre taux d'échange flexible a rendu impossible tout lien direct entre l'inflation au Canada et l'inflation à l'étranger, il est manifeste qu'un contexte mondial d'inflation croissante et, surtout, les chocs des prix internationaux du pétrole, ont contribué aux pressions inflationnistes au Canada.

Au tableau 7-30 figurent les variations des principaux indicateurs économiques du Canada de six autres grands pays industrialisés du monde occidental, et de l'OCDE dans son ensemble, pour les périodes 1961–1967, 1968–1973, et 1977–1979; des données annuelles pour chacune des années entre 1980 et 1984 y figurent également. Avant 1973, la croissance réelle du Canada surpassait aussi bien la moyenne des sept plus grands pays de l'OCDE que la moyenne de l'ensemble des pays de l'OCDE. Notre croissance de l'emploi était la plus forte de tous les pays de l'OCDE, et la croissance de notre productivité, bien que quelque peu inférieure à la moyenne de l'OCDE, se comparait favorablement à celle des États-Unis. Les taux canadiens de chômage étaient supérieurs à ceux de la plupart des pays de l'OCDE, mais semblables, en moyenne, aux taux des États-Unis. L'inflation était généralement moins élevée au Canada et aux États-Unis que dans les autres pays de l'OCDE. Il y eut une augmentation quasi-universelle de l'inflation entre la période 1961–1967 et la période 1968–1973. Il y eut en outre une baisse remarquable de la croissance de la productivité aux États-Unis d'une période à l'autre.

Comme nous l'avons noté, la performance économique s'est affaiblie partout dans le monde après 1973. Bien que la croissance de l'emploi en termes relatifs demeura forte – grâce à une forte augmentation de notre population active – notre performance au chapitre de la productivité baissa un peu plus que la moyenne. Si on ajoute les années 1980 et 1981 à la période 1974–1979, on constate que la croissance de la productivité au Canada a chuté, en réalité, sous la moyenne des États-Unis.

L'accroissement en pourcentage du chômage au Canada après 1973 s'apparente à celui observé ailleurs, comme également l'augmentation du taux moyen d'inflation. Dans les deux cas, cependant, il y a eu glissement par rapport à la performance des États-Unis. Les modifications structurelles du régime canadien d'assurance-chômage expliquent peut-être la presque totalité de l'accroissement du taux de chômage par rapport à celui des États-Unis. L'Allemagne, l'Autriche, les Pays-Bas et la Suisse sont parvenus à éviter une hausse sensible de leur taux d'inflation.

Les comparaisons avec les autres pays de l'OCDE révèlent que les problèmes économiques qui affligent le Canada depuis 1973 se retrouvent à peu près partout. Cependant, on peut détecter dans la performance canadienne le soupçon d'une tendance à un glissement par rapport à la moyenne de l'OCDE, surtout en ce qui concerne la croissance de la productivité et de l'inflation. Cette évolution possible inspire d'autant plus d'inquiétude que l'autosuffisance énergétique du Canada implique que nous n'avons pas été secoués aussi durement par le choc de l'énergie que l'ont été la plupart des autres pays de l'OCDE. Par ailleurs, l'amélioration de notre performance relative au chapitre de l'inflation en 1984 augure bien de l'avenir.

Les dépenses du secteur public en pourcentage du PNB ont augmenté un peu plus au Canada depuis 1973 qu'elles ne l'ont fait dans les pays de l'OCDE pris comme un tout; l'écart entre les deux ratios a été particulièrement grand pendant la récession de 1981–1982. L'augmentation au Canada depuis 1973 a été beaucoup plus grande que l'accroissement aux États-Unis. Le niveau des dépenses gouvernementales par rapport au PNB est plus élevé au Canada

TABLEAU 7-30 Comparaisons internationales : principaux indicateurs économiques

	1960–1968	1968–1973	1973–1979	1980	1981	1982	1983	1984
	(moyenne annuelle)							
Croissance des DNB/PIB réels								
États-Unis	4,5	3,3	2,6	−0,2	2,5	−2,1	3,7	6,8
Japon	10,5	8,8	3,6	4,9	4,0	3,3	3,0	5,8
Allemagne	4,2	4,9	2,4	1,8	−0,2	−1,1	1,3	2,5
France	5,4	5,9	3,1	1,1	0,2	2,0	0,7	1,8
Royaume-Uni	3,1	3,1	1,4	−2,6	−1,5	2,5	3,2	2,0
Italie	5,7	4,6	2,6	3,9	0,1	−0,4	−1,2	3,0
Canada	5,6	5,6	3,4	1,0	3,3	−4,4	3,3	4,3
Total de l'OCDE	5,1	4,8	2,7	1,3	1,7	−0,3	2,6	4,8
Croissance de la productivité[a]								
États-Unis	2,6	1,2	0,2	−0,7	1,4	−1,3	2,4	2,5
Japon	8,9	7,7	2,9	3,9	3,2	2,2	1,3	5,3
Allemagne	4,3	4,1	3,0	0,8	0,6	0,7	3,1	3,0
France	4,9	4,8	2,9	1,1	1,0	1,8	1,5	2,8
Royaume-Uni	2,7	3,0	1,2	−2,4	2,0	4,1	3,6	1,0
Italie	6,3	4,9	1,6	2,4	−0,3	0,0	−1,3	3,0
Canada	2,7	2,7	0,5	−1,9	0,5	−1,2	2,5	2,0
Total de l'OCDE	4,1	3,5	1,6	0,6	1,4	0,2	2,2	3,3
Croissance de l'emploi								
États-Unis	1,8	2,1	2,5	0,5	1,1	−0,9	1,3	4,3
Japon	1,5	0,9	0,7	1,0	0,8	1,0	1,7	0,5
Allemagne	−0,1	0,7	−0,6	1,0	−0,8	−1,8	−1,7	−0,3
France	0,4	1,0	0,2	–	−0,8	0,1	−0,8	−1,0
Royaume-Uni	0,3	0,2	0,2	−0,3	−3,4	−1,5	−0,4	1,0
Italie	−0,6	−0,2	1,0	1,5	0,5	−0,4	0,1	0,0
Canada	2,8	2,8	2,9	3,0	2,8	−3,3	0,8	2,3
Total de l'OCDE	1,0	1,2	1,1	0,7	0,4	−0,5	0,4	1,5

TABLEAU 7-30 (suite)

	1960–1968	1968–1973	1973–1979	1980	1981	1982	1983	1984
	(moyenne annuelle)							
Taux comparatifs de l'emploi[b]								
États-Unis	5,0	4,6	6,7	7,0	7,6	9,7	9,6	7,5
Japon	1,2	1,2	1,9	2,0	2,2	2,4	2,6	2,7
Allemagne	0,6	1,0	3,2	3,0	4,4	6,1	8,0	8,1
France	1,7	2,5	4,5	6,3	7,3	8,0	8,0	8,9
Royaume-Uni	2,5	3,5	5,3	6,9	10,6	12,3	13,1	13,2
Italie	5,1	5,7	6,5	7,4	8,3	8,9	9,7	10,6
Canada	4,8	5,4	7,2	7,5	7,5	11,1	11,9	11,5
Total de l'OCDE	2,7	3,2	4,9	5,8	6,7	8,2	8,7	8,3
Hausse des prix à la consommation								
États-Unis	2,0	5,0	8,5	13,5	10,4	6,1	3,2	4,2
Japon	5,7	7,0	10,0	8,0	4,9	2,7	1,9	2,3
Allemagne	2,7	4,6	4,7	5,5	6,3	5,3	3,3	1,5
France	3,6	6,1	10,7	13,6	13,4	11,8	9,6	7,1
Royaume-Uni	3,6	7,5	15,6	18,0	11,9	8,6	4,6	4,7
Italie	4,0	5,8	16,1	21,2	17,8	16,6	14,6	9,9
Canada	2,4	4,6	9,2	10,2	12,5	10,8	5,9	3,8
Total de l'OCDE	2,9	5,6	10,0	12,9	10,5	7,8	5,3	5,0
Dépenses totales du gouvernement en pourcentage du PNE/PIB[c]								
États-Unis	28,8	31,7	33,7	35,0	35,3	37,6	—	—
Japon	19,0	20,4	28,5	32,4	34,5	34,5	—	—
Allemagne	35,8	39,8	47,5	48,3	49,3	49,4	—	—
France	37,4	39,0	43,7	46,4	49,2	50,7	—	—

Royaume-Uni	34,8	39,8	44,6	45,4	48,0	47,4	—	—
Italie	31,9	36,0	42,9	46,1	51,2	53,7	—	—
Canada	29,8	35,3	39,7	41,0	41,5	45,8	—	—
Total de l'OCDE	29,9	32,9	37,7	40,2	40,9	42,5	—	—
Total des soldes budgétaires du gouvernement en pourcentage du PNB/PIB								
États-Unis	—	—	—	−1,2	−0,9	−3,8	−4,1	−3,2
Japon	—	—	—	−4,5	−4,0	−3,4	−3,3	−2,2
Allemagne	—	—	—	−3,1	−3,8	−3,4	−2,7	−1,7
France	—	—	—	0,2	−1,8	−2,5	−3,4	−3,5
Royaume-Uni	—	—	—	−3,8	−3,1	−2,4	−3,3	−3,1
Italie	—	—	—	−8,0	−11,9	−12,7	−11,8	−13,5
Canada	—	—	—	−2,7	−1,6	−5,0	−6,2	−6,0
Total de l'OCDE	—	—	—	−2,4	−2,7	−4,1	−4,4	−3,8

Sources : Organisation de coopération et de développement économiques, *Statistiques historiques, 1960–1981*, Paris, OCDE, 1983, p. 41; *Statistiques historiques, 1960–1982*, Paris, OCDE, 1984, p. 26, 39, 41, 44, 47, 64, 83; et *Perspectives économiques de l'OCDE*, décembre 1984, Paris, OCDE, 1984, p. 29, 43, 50, 51, 68, 173, 175, 177.

Nota : Les taux moyens de croissance sont des taux annuels composés et calculés au niveau de l'année précédant la première année de la période considérée à celui de la dernière année de la période considérée.

a) La productivité augmentait comme le PNB/PIB réel par membre de la population civile active;
b) Taux comparatifs de chômage sauf pour les États-Unis et le Canada. Pour les États-Unis et le Canada, les taux sont actuels et se rapprochent étroitement du concept normalisé de l'OCDE. Les chiffres de 1984 sont des estimations basées sur l'écart entre les taux de chômage actuels et les taux comparatifs de 1983. Ces taux comparatifs moyens de chômage sont plutôt valables pour 1960–1967 que pour 1960–1968;
c) Ces données sont plutôt valables pour 1960–1967 que pour 1960–1968.

qu'aux États-Unis et au Japon, mais plus bas qu'en Allemagne, en France, au Royaume-Uni et en Italie.

Le déficit de l'ensemble du secteur public en pourcentage du PNB a augmenté de façon très sensible au Canada. En 1984, notre pourcentage était le double de celui des États-Unis. Parmi les grands pays industrialisés, seule l'Italie avait un déficit proportionnellement plus grand en 1984.

Quelques observations générales sur la récente performance

Au cours de la période qui a suivi la Seconde Guerre mondiale, l'économie mondiale a subi d'importants changements structurels. Nous avons également bénéficié d'une augmentation de bien-être économique assez bien répandue. Le maintien d'un taux élevé de croissance de l'emploi, alors que la population active augmentait, elle aussi, très rapidement, compte parmi nos plus grandes réussites économiques. Bien que l'économie n'ait pas créé des emplois pour tous les nouveaux arrivants au sein de la population active, jusqu'à la récession de 1981 elle était au moins parvenue à en créer pour la grande majorité d'entre eux. Peu des projections économiques effectuées à la fin des années 1950 et au début des années 1960 ont prévu l'ampleur de la croissance de l'emploi au cours des années 1960 et 1970. Sauf pour les théoriciens du « côté offre » selon lesquels l'offre suscite sa propre demande, les économistes ne prétendent pas avoir mis au point des modèles empiriques parfaitement satisfaisants pour expliquer le processus de création d'emplois et la relation entre ce processus et la croissance de la population active. Nous discuterons ces questions d'une manière plus approfondie au chapitre 8.

Bien que les progrès économiques de la période de l'après-guerre aient été remarquables, et que l'économie ait réussi à s'adapter à de nombreux changements, certaines tendances de la dernière décennie soulèvent des inquiétudes. Si la croissance de la productivité devait se maintenir au bas niveau de la dernière décennie, les Canadiens ne pourraient espérer une nouvelle amélioration de leur niveau de vie. L'inflation s'est avérée très difficile à combattre, acculant les Canadiens à faire un choix difficile entre le maintien d'un taux relativement élevé d'inflation, avec tout ce que cela implique en termes de dangers sociaux et économiques à long terme, et l'acquittement des frais élevés, à court et à moyen termes, que comporte une réduction de l'inflation. Bien que la croissance de l'emploi au Canada au cours de l'après-guerre ait été sensiblement supérieure à celle de la plupart des autres pays industrialisés, notre niveau de chômage s'est généralement situé à l'extrémité supérieure de la fourchette dans laquelle s'inscrivent les expériences des pays industrialisés. L'adoption de politiques monétaires et fiscales restrictives en vue de juguler l'inflation ont porté le chômage à des niveaux encore plus élevés.

L'évolution récente a modifié l'importance relative que les Canadiens accordent à chacun de ces problèmes. Avant la récession, la plupart des observateurs croyaient que les aspects les plus inquiétants de la performance économique canadienne concernaient la faiblesse du taux de croissance de la productivité et la persistance de l'inflation. On pouvait détecter notamment

un glissement de la performance du Canada par rapport à celles des États-Unis et de plusieurs autres pays, ce qui était très préoccupant. La croissance de la productivité depuis 1981 n'a pourtant pas fléchi autant que l'on aurait pu le craindre, compte tenu de la gravité de la récession, et on a réussi à réduire très sensiblement l'inflation. Par ailleurs, le chômage cause de plus en plus d'inquiétudes.

Les perspectives d'ensemble de l'économie

Les projections démographiques, 1981–2030

Pour avoir une idée des perspectives à long terme de l'économie canadienne, il faut tout d'abord acquérir une bonne compréhension de l'évolution démographique probable. Notre avenir démographique n'est cependant qu'un peu moins incertain que notre avenir économique. Pour donner une quelconque idée aussi bien de nos perspectives démographiques que du degré d'incertitude entourant celles-ci, nous examinerons quatre projections démographiques récentes, pour la période de 1981 à 2030, qu'a élaborées Statistique Canada. Ces projections se distinguent par leurs hypothèses au sujet du taux de fécondité, du taux de mortalité, et de l'immigration nette. Nous examinerons en outre des projections démographiques à long terme, soit jusqu'à l'année 2100, sur lesquelles repose le Rapport actuariel statutaire n° 8 du Régime de pensions du Canada (RPC).

Les quatre projections démographiques de Statistique Canada sont les suivantes :

- *Une situation de faible fécondité et de faible immigration* Elle pose comme hypothèse que le taux de fécondité[1] diminuera progressivement de 1,7 en 1981 à 1,4 en 1996, et qu'il demeurera constant par la suite. L'immigration nette est établie à 50 000 personnes par année pour toute la durée de la période de projection.
- *Une situation de fécondité moyenne et de faible immigration* Cette situation repose sur l'hypothèse d'un taux de fécondité de 1,6 pour cent pour toute la période de projection, et la même immigration nette que celle de la première projection.
- *Une situation de fécondité moyenne et de forte immigration* Cette situation repose sur le même taux de fécondité que celui de la seconde projection et prend pour acquis que l'immigration nette augmentera de 45 000 en 1983 à 100 000 en 1994, avec des augmentations annuelles successives de 5 000; après 1994, elle demeurerait constante.
- *Une situation de forte fécondité et de forte immigration* Cette situation repose sur l'hypothèse d'un taux de fécondité de 1,6 jusqu'à 1985, lequel augmenterait progressivement jusqu'à 2,2 en 1996 et demeurerait constant par la suite; l'immigration nette demeurerait la même que dans la troisième projection.

Toutes les projections utilisent le même taux de mortalité. Elles prennent pour acquis que le taux diminuera plus lentement qu'il ne l'a fait entre 1976 et 1981. Elles présupposent également que l'écart entre l'espérance de vie des

hommes et celle des femmes à la naissance diminuera légèrement : l'espérance de vie des hommes augmentera progressivement jusqu'à 74,9 ans en 1996 (de 71,9 en 1981), tandis que l'espérance de vie des femmes atteindra 81,5 ans (de 78,9 en 1981).

La projection du Régime de pensions du Canada (RPC) repose sur l'hypothèse que le taux de fécondité augmentera jusqu'à environ 2,0 en 1999 et qu'il demeurera constant par la suite. Elle présuppose également que l'immigration nette au cours de toute la période de projection sera égale à 0,32 pour cent de la population totale, et que le taux de mortalité baissera modérément.

Il est facile de constater que ces cinq projections, que l'on retrouve au tableaux 7-32 à 7-37, comportent un certain nombre de points communs :

- La proportion des Canadiens âgés de 65 ans et plus augmente de façon continue dans toutes les projections de 1981 à 2030, avec des augmentations particulièrement fortes de 2010 à 2030. Il s'agit d'un prolongement de l'évolution de la période 1921–1981. La proportion des personnes âgées de 65 ans et plus augmente de façon très sensible au cours des années 1980. Au cours des années 1990, le taux de croissance de ce groupe diminue en raison des naissances provoquées par la génération du *baby boom*, et de l'arrivée à l'âge de la retraite du groupe relativement petit des personnes nées au cours des années 1930. Après 2010, au fur et à mesure que la génération du *baby boom* atteint l'âge de la retraite, la proportion des 65 ans et plus dans la population totale augmente de façon importante.
- Toutes les projections indiquent que les deux catégories de jeunes (celle des 0 à 14 ans et celle des 15 à 24 ans) verront leur proportion diminuer de façon continue, ou presque continue, jusqu'à l'année 2030.
- La proportion des personnes âgées de 25 à 64 ans augmente jusqu'à l'an 2010 et diminue par la suite, sauf dans la situation de forte fécondité et de forte immigration nette, où cette proportion diminue lentement et de façon constante après 1990.
- Dans aucune des projections, la proportion de la population en âge de travailler (de 15 à 64 ans) n'est pas inférieure à ce qu'elle était en 1961; dans trois des quatre projections de Statistique Canada, cette proportion devient inférieure à celle de 1971 seulement en l'an 2030.

Bien entendu, la portée et la rapidité de ces évolutions varient beaucoup en fonction des hypothèses sur lesquelles repose chaque projection. Dans la projection pour 2030 fondée sur une faible fécondité et une faible immigration, par exemple, la part des 14 ans et moins est de 12,2 pour cent, tandis que dans la projection fondée sur une forte fécondité et une forte immigration, le chiffre correspondant est 20,7 pour cent. Les hypothèses concernant le taux de fécondité expliquent la plus grande part, mais pas la totalité, de cet écart : les hypothèses concernant l'immigration jouent aussi un rôle, car les immigrants sont, en moyenne, plus jeunes, que la population en général. Ceci devient plus clair lorsque l'on compare la projection fondée sur une fécondité moyenne et une forte immigration, d'une part, et celle fondée sur une fertilité moyenne et une immigration faible, d'autre part. Dans la première, les Canadiens de moins de 65 ans en 2030 comptent pour 78,3 pour cent de la

TABLEAU 7-31 Projection de la population par groupe d'âge, taux de croissanace et répartition en pourcentage : fécondité faible et immigration faible

(population exprimée en milliers)

Année	Total		0 à 14			15 à 24			25 à 64			65 et plus		
	Pop.	Taux de croissance annuel moyen[a]	Pop.	Taux de croissance annuel moyen[a]	% de la pop.	Pop.	Taux de croissance annuel moyen[a]	% de la pop.	Pop.	Taux de croissance annuel moyen[a]	% de la pop.	Pop.	Taux de croissance annuel moyen[a]	% de la pop.
1981	24 343	1,2	5 481	−1,5	22,5	4 659	1,5	19,1	11 842	2,3	48,6	2 361	3,1	9,7
1990	26 428	0,9	5 404	0,1	20,4	3 842	−2,1	14,5	14 097	2,0	53,3	3 086	3,0	11,7
2000	27 741	0,5	4 730	−1,3	17,1	3 716	−0,8	13,4	15 462	0,9	55,7	3 830	2,2	13,8
2010	28 203	0,2	4 006	−1,6	14,2	3 435	−0,8	12,2	16 315	0,5	57,9	4 449	1,5	15,8
2020	28 004	−0,1	3 755	−0,6	13,4	2 797	−2,0	10,0	15 725	−0,4	56,2	5 733	2,6	20,5
2030	26 948	−0,4	3 285	−1,3	12,2	2 663	−0,5	9,9	13 950	−1,2	51,8	7 064	2,1	26,2

Sources : Statistique Canada, *Recueil de statistiques historiques*, préparé pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Statistique Canada, Ottawa, 1985, tableau 1.7; et *Projections démographiques pour le Canada et les provinces*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada (à venir), série de projections numéro 1, catalogue nº 91-520.

a) Pour les dix dernières années, sauf pour l'année 1990, où il faut lire pour les neuf dernières années.

Tableau 7-32 Projection de la population par groupe d'âge, taux de croissance et répartition en pourcentage: fécondité moyenne et immigration faible

(population exprimée en milliers)

	Total		0 à 14			15 à 24			25 à 64			65 et plus		
Année	Pop.	Taux de croissance annuel moyen[a]	Pop.	Taux de croissance annuel moyen[a]	% de la pop.	Pop.	Taux de croissance annuel moyen[a]	% de la pop.	Pop.	Taux de croissance annuel moyen[a]	% de la pop.	Pop.	Taux de croissance annuel moyen[a]	% de la pop.
1981	24 343	1,2	5 481	−1,5	22,5	4 659	1,5	19,1	11 842	2,3	48,6	2 361	3,1	9,7
1990	26 558	1,0	5 534	0,1	20,8	3 842	−2,1	14,5	14 097	2,0	53,1	3 086	3,0	11,6
2000	28 397	0,7	5 377	−0,3	18,9	3 727	−0,3	13,1	15 462	0,9	54,5	3 831	2,2	13,5
2010	29 447	0,4	4 884	−1,0	16,6	3 789	0,2	12,9	16 325	0,5	55,4	4 449	1,5	15,1
2020	30 005	0,2	4 817	−0,1	16,1	3 369	−1,2	11,2	16 086	−0,1	53,6	5 733	2,6	19,1
2030	29 839	−0,1	4 587	−0,5	15,4	3 315	−0,2	11,1	14 873	−0,8	49,8	7 064	2,1	23,7

Sources : Statistique Canada, *Recueil de statistiques historiques*, préparé pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Statistique Canada, Ottawa, 1985, tableau 1.7; et *Projections démographiques pour le Canada et les provinces*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada (à venir), série de projections numéro 1, catalogue n° 91-520.

a) Pour les dix dernières années, sauf pour l'année 1990, où il faut lire pour les neuf dernières années.

TABLEAU 7-33 Projection de la population par groupe d'âge, taux de croissance et répartition en pourcentage: fécondité moyenne et immigration forte

(population exprimée en milliers)

	Total		0 à 14			15 à 24			25 à 64			65 et plus		
Année	Pop.	Taux de croissance annuel moyen[a]	Pop.	Taux de croissance annuel moyen[a]	% de la pop.	Pop.	Taux de croissance annuel moyen[a]	% de la pop.	Pop.	Taux de croissance annuel moyen[a]	% de la pop.	Pop.	Taux de croissance annuel moyen[a]	% de la pop.
1981	24 343	1,2	5 481	−1,5	22,5	4 659	1,5	19,1	11 842	2,3	48,6	2 361	3,1	9,7
1990	26 648	1,0	5 561	0,2	20,9	3 859	−2,1	14,5	14 144	2,0	53,1	3 084	3,0	11,6
2000	29 011	0 9	5 565	0,0	19,2	3 814	−0,1	13,1	15 822	1,1	54,5	3 811	2,1	13,1
2010	30 730	0,6	5 229	−0,6	17,0	3 988	0,4	13,0	17 108	0,8	55,7	4 404	1,5	14,3
2020	32 034	0,4	5 290	0,1	16,5	3 682	−0,8	11,5	17 365	0,1	54,2	5 696	2,6	17,8
2030	36 672	0,2	5 193	−0,2	15,9	3 711	0,1	11,4	16 647	−0,4	51,0	7 122	2,3	21,8

Sources : Statistique Canada, *Recueil de statistiques historiques*, préparé pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Statistique Canada, Ottawa, 1985, tableau 1,7; et *Projections démographiques pour le Canada et les provinces*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada (à venir), série de projections numéro 1, catalogue n° 91-520.

a) Pour les dix dernières années, sauf pour l'année 1990, où il faut lire pour les neuf dernières années.

TABLEAU 7-34 **Projection de la population par groupe d'âge, taux de croissance et répartition en pourcentage: fécondité forte et immigration forte**

(population exprimée en milliers)

	Total		0 à 14			15 à 24			25 à 64			65 et plus		
Année	Pop.	Taux de croissance annuel moyen[a]	Pop.	Taux de croissance annuel moyen[a]	% de la pop.	Pop.	Taux de croissance annuel moeyn[a]	% de la pop.	Pop.	Taux de croissance annuel moyen[a]	% de la pop.	Pop.	Taux de croissance annuel moyen[a]	% de la pop.
1981	24 343	1,2	5 481	−1,5	22,5	4 659	1,5	19,1	11 842	2,3	48,6	2 361	3,1	9,7
1990	26 749	1,1	5 662	0,4	21,2	3 859	−2,0	14,4	14 144	2,0	52,9	3 084	3,0	11,5
2000	29 967	1,1	6 519	1,4	21,8	3 814	−0,1	12,7	15 822	1,1	52,8	3 811	2,1	12,7
2010	32 690	0,9	6 736	0,3	20,6	4 440	1,5	13,6	17 109	0,8	52,3	4 406	1,5	13,5
2020	35 360	0,8	7 177	0,6	20,3	4 669	0,5	13,2	17 815	0,4	50,4	5 599	2,6	16,1
2030	37 846	0,7	7 818	0,9	20,7	4 830	0,3	12,8	18 071	0,1	47,8	7 127	2,3	18,8

Sources : Statistique Canada *Recueil de statistiques historiques*, préparé pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Statistique Canada, Ottawa, 1985, Tableau 1,7; et *Projections démographiques pour le Canada et les provinces*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada (à venir), série de projections numéro 1, catalogue nº 91-520.

a) Pour les dix dernières années, sauf pour l'année 1990, où il faut lire pour les neuf dernières années.

TABLEAU 7-35 **Projection de la population par groupe d'âge, taux de croissance et répartition en pourcentage: projection «cas de base» du Régime de pensions du Canada (RPC)**

(population exprimée en milliers)

	Total		0 à 14			15 à 24			25 à 64			65 et plus		
Année	Pop.	Taux de croissance annuel moyen[a]	Pop.	Taux de croissance annuel moyen[a]	% de la pop.	Pop.	Taux de croissance annuel moyen[a]	% de la pop.	Pop.	Taux de croissance annuel moyen[a]	% de la pop.	Pop.	Taux de croissance annuel moyen[a]	% de la pop.
1981	24 342	1,2	5 477	−1,5	22,5	4 649	1,5	19,1	11 830	2,3	48,6	2 361	3,1	9,7
1990	27 333	1,3	5 935	0,9	21,7	3 966	−1,7	14,5	14 463	2,3	52,9	2 969	2,6	10,9
2000	29 991	0,9	6 319	0,6	21,1	4 059	0,2	13,5	16 042	1,0	53,5	3 571	1,9	11,9
2010	32 352	0,8	6 345	0,0	19,6	4 477	1,0	13,8	17 349	0,8	53,6	4 181	1,6	12,9
2020	34 666	0,7	6 726	0,6	19,4	4 461	0,0	12,9	17 831	0,3	51,6	5 598	3,0	16,2
2030	36 688	0,6	7 043	0,5	19,2	4 694	0,5	12,8	17 762	−0,1	48,4	7 189	2,5	19,6
2040	38 424	0,5	7 277	0,3	18,9	4 977	0,6	13,0	18 615	0,5	48,4	7 555	0,5	19,7
2050	40 134	0,4	7 673	0,5	19,1	5 111	0,3	12,7	19 618	0,5	48,9	7 732	0,2	19,3
2060	41 895	0,4	8 006	0,4	19,1	5 387	0,5	12,9	20 352	0,4	48,6	8 150	0,5	19,5
2070	43 811	0,5	8 346	0,4	19,1	5 641	0,5	12,9	21 337	0,5	48,7	8 487	0,4	19,4
2080	45 827	0,5	8 754	0,5	19,1	5 862	0,4	12,8	22 335	0,5	48,7	8 876	0,4	19,4
2090	47 890	0,4	9 136	0,4	19,1	6 155	0,5	12,9	23 281	0,4	48,6	9 318	0,5	19,5
2100	50 069	0,4	9 548	0,4	19,1	6 429	0,4	12,8	24 381	0,5	48,7	9 711	0,4	19,4

Sources : Statistiques Canada, *Recueil de statistiques historiques*, préparé pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Statistique Canada, Ottawa, 1985, Tableau 1.7; et *Projections démographiques pour le Canada et les provinces*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada (à venir), série de projections numéro 5, catalogue n° 91-520.

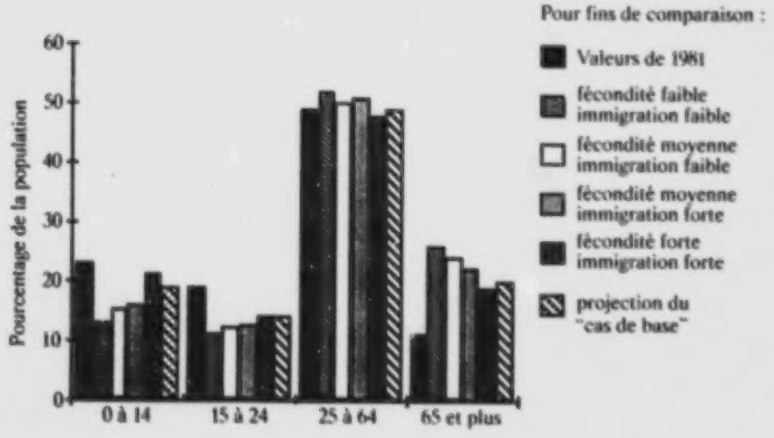
a) Pour les dix dernières années sauf pour l'année 1990, où il faut lire pour les neuf dernières années.

population totale; dans la seconde, ils comptent pour 76,3 pour cent. La figure 7-5 illustre la répartition des groupes d'âge en 2030 pour chacune des projections de Statistique Canada et permet d'établir une comparaison avec la situation de 1981.

En outre, les projections conduisent à des conclusions très différentes au sujet de la croissance de la population totale. Dans la situation de faible fécondité, la population totale commence à diminuer après 2010; dans la situation de fécondité moyenne et de faible immigration, elle commence à diminuer après 2020. Les autres situations projettent une croissance de la population totale constante, mais modeste.

Si on pose comme hypothèse des taux constants de fécondité, de mortalité et d'immigration, à des âges fixes, une population atteindra progressivement un « état stationnaire » qui se caractérise par un taux à peu près constant de croissance de la population totale et des parts constantes de groupes d'âges. La plupart des projections présupposent une quasi constance des taux de fécondité, des taux de mortalité et des taux d'immigration nette après l'an 2000; dans la projection à très long terme du RPC figurant au tableau 7-35, un état stationnaire semble apparaître après 2030, alors qu'il resterait très peu de survivants des effectifs du *baby boom* des années 1940 à 1960.

FIGURE 7-5 Part exprimée en pourcentage de groupes d'âges et 1981 et les projections optionnelles pour 2030



Sources : *Recueil historique*, 1.7 Statistique Canada; *Composantes de l'accroissement démographique, 1983-2006*, Statistique Canada, Division démographique *composantes de l'accroissement démographique, 1983-2031*, Statistique Canada, Division démographique (non publié); et le Département d'assurance.

Que de telles projections d'état stationnaire comportent une croissance continue ou une baisse de la population dépend, sous réserve d'une restriction relative à l'immigration, de ce que le taux de fécondité se situe au-dessus ou au-dessous du « seuil de remplacement » de 2,1 enfants par femme[2]. Dans la projection du RPC présentée au tableau 7-35, le taux de fécondité présupposé de 2,0 pour cent est à peine inférieur au seuil de remplacement, mais ce fait est plus que compensé par l'hypothèse que l'immigration nette se maintiendra à un taux annuel de 0,32 pour cent.

On peut tirer un certain nombre de conclusions générales à propos de la population canadienne grâce aux projections démographiques qui viennent d'être présentées. L'hypothèse d'une fécondité moyenne de 1,6 enfant par femme est très proche de la réalité actuelle, mais il est tout à fait possible ou bien que la fécondité tombe sous le taux de 1,4 pour cent projeté dans la situation de faible fécondité, ou bien qu'elle augmente au-dessus du taux présupposé de 2,2 pour cent prévu dans la situation de forte fécondité. Malgré tout, on peut faire les généralisations suivantes :

- Une hausse importante au cours des cinquante prochaines années de la proportion des 65 ans et plus dans la population totale est une quasi-certitude; mais cette hausse d'ici 2030 pourrait se traduire au minimum par un doublement, et au maximum par un peu moins qu'un triplement, de la proportion actuelle. C'est entre 2010 et 2030 que la hausse de la proportion sera la plus forte.
- Il est fort possible que l'on assiste pendant plusieurs décennies à une diminution presque constante de la valeur absolue des effectifs de 0 à 14 ans et de 15 à 24 ans, et donc à une diminution encore plus marquée de leur part dans la population totale.
- Si les taux de fécondité et d'immigration nette se stabilisent dans un proche avenir, la population se rapprochera d'un « état stationnaire » vers l'an 2030; ceci implique que la part de chaque groupe d'âge dans la population totale ne variera presque plus après 2030.
- La population totale du Canada continuera vraisemblablement d'augmenter, mais à des taux toujours plus faibles, au moins jusqu'en 2010, lorsqu'elle aura selon toute probabilité atteint une fourchette de 28 à 32 millions. Si la fécondité est faible, la population totale tendra alors à diminuer lentement. Si la fécondité est moyenne, ce qui implique qu'elle serait encore sous le seuil de remplacement, la population totale commencera vraisemblablement à diminuer si le taux d'immigration nette (par rapport à la population totale) est plus faible que le taux moyen de l'après-guerre. La population totale deviendra stationnaire ou continuera d'augmenter très lentement si le taux d'immigration net est égal au taux moyen de l'après-guerre.

Les projections économiques à long terme, 1984–2000

Plusieurs institutions gouvernementales et entreprises privées présentent de façon régulière des projections et des analyses des perspectives à court et à long terme de l'économie canadienne. Cette Commission a conclu qu'il était

préférable de consulter ceux qui font des projections et d'utiliser les sources d'information déjà en place, et, de ne pas par conséquent constituer sa propre équipe de prévision. De toute façon, cette dernière voie eut exigé beaucoup plus de temps et de ressources que nous n'en avions.

Afin de recueillir des renseignements sur les perspectives à plus long terme, cette Commission a organisé un colloque d'experts en prévisions. Trois groupes de prévisions bien connus, tous du secteur privé, furent invités à présenter leurs vues sur les itinéraires de croissance à long terme les plus vraisemblables pour l'économie. Il s'agissait de *Data Resources Incorporated*, *Informetrica Limited*, et de l'*Institute for Policy Analysis* de l'Université de Toronto. Un certain nombre de spécialistes de secteurs particuliers de l'économie furent également invités à faire des commentaires sur les perspectives de leur secteur. Les renseignements présentés à ce colloque, après avoir été mis à jour à la fin de 1984 et complétés grâce à une projection à long terme préparée par *Chase Econometrics Canada*, donnent une bonne idée de la configuration générale des projections économiques que les experts peuvent actuellement élaborer[3].

Avant de parler des perspectives de l'économie, il convient de dire un mot au sujet de la nature des projections à long terme. Un examen des projections à moyen et à long terme préparées par la Commission royale sur les perspectives économiques canadiennes (la Commission Gordon), par le Conseil économique du Canada et par certaines autres institutions, de même qu'un tour d'horizon des travaux effectués par d'autres pays dans ce domaine, incitent à conclure que les projections soigneusement préparées, tout en offrant une base pour établir des tendances futures susceptibles de se réaliser, sont néanmoins sujettes à d'importantes marges d'erreur.

Il existe des exemples éloquents témoignant de la difficulté de prévoir des événements importants. La montée des taux de natalité de l'après-guerre et leur fléchissement à la fin des années 1960 ont pris les Canadiens par surprise. Ni les hausses dramatiques des prix du pétrole en 1973 et en 1979–1980, ni l'importante baisse que les prix réels du pétrole ont subie après avoir atteint un sommet en 1980–1981, n'ont été prises en compte dans les prévisions à court terme, encore moins dans celles à long terme. Enfin, c'était devenu pratique courante au début des années 1970 que de prévoir le prolongement d'une évolution en fonction de la croissance moyenne de la productivité pendant les années 1950 et 1960.

Malgré toutes ces carences, cependant, les projections à long terme revêtent une certaine utilité. Ce sont des visions réfléchies et cohérentes de l'évolution future. À ce titre, elles sont plus susceptibles de décrire les réalités à venir que les prédictions reposant sur des méthodes moins raffinées et moins systématiques. L'avenir est intrinsèquement inconnaissable mais il faut avoir une idée de l'avenir. En élaborant cette idée, il importe d'utiliser les meilleurs renseignements dont on peut disposer. C'est dans cet esprit que les commissaires entreprennent d'examiner ici les projections à long terme. Celles-ci présupposent une continuation des politiques et des programmes actuellement en vigueur. Elles prennent également pour acquis qu'il n'y aura aucun changement important dans le contexte extérieur auquel l'économie canadienne doit faire face.

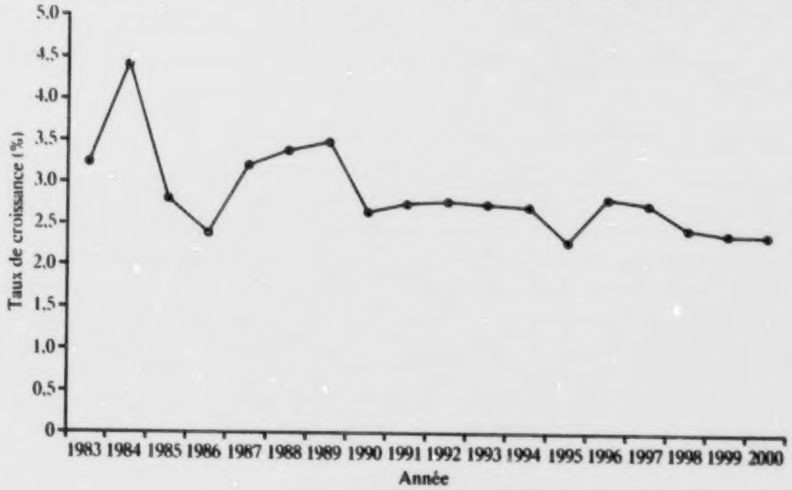
On trouvera au tableau 7-36 la moyenne des quatre projections à long terme examinées par cette Commission. Comme l'illustre la figure 7-6, on prévoit que le taux de croissance annuelle de la dépense nationale brute (DNB) diminuera d'une moyenne d'environ trois pour cent, à la fin de la décennie 1980, à 2,6 pour cent au cours des années 1990. Ce taux de diminution est beaucoup plus lent que le taux de croissance annuel moyen de 4,25 pour cent observé au cours de la période 1956–1981. La croissance réelle projetée pour la fin des années 1980 est comparable à la prévision de croissance pour cette période que le ministre des Finances a présentée en novembre 1984 dans *Une nouvelle direction pour le Canada : un programme de renouveau économique*.

TABLEAU 7-36 Moyenne de quatre projections à long-terme: Principaux indicateurs économiques, 1984–2000

	1984–1990	1990–2000
DNB réelle	3,0	2,6
Emploi	2,1	1,4
Taux de chômage (niveau)	9,7	7,5
Indice des prix à la consommation	4,9	5,1

Sources : Peter Dungan, «Outlook for the Canadian Economy Through 2005» Université de Toronto, Institute for Policy Analysis, Toronto, 1983; T.W. McCormack, «The Next 25 Years», dans *Canadian Review* Automne 1983; Informetrica, «Post II-83 Reference Forecast» Ottawa : Informetrica, National Forecast Service, 1984; et Chase Econometrics Canada.

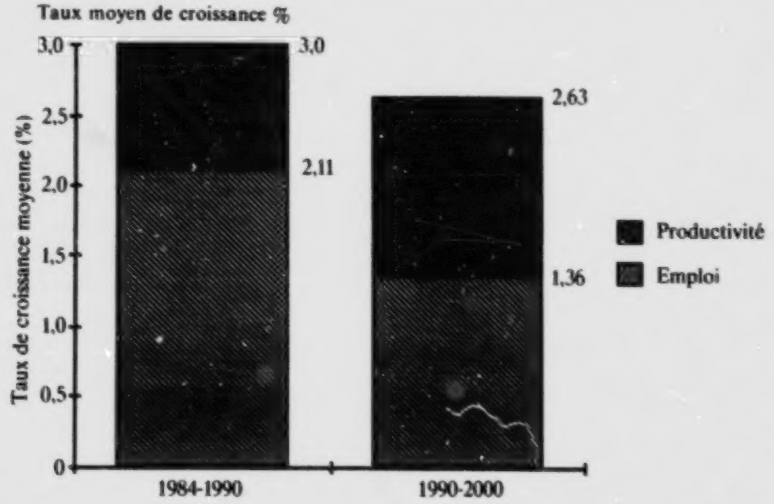
FIGURE 7-6 Produit national brut réel : moyenne de quatre projections



Sources : Chase Econometrics; Data Resources Inc.; et l'*Institute for Policy Analysis,* Université de Toronto.

La croissance de la DNB réelle dépend entre autres choses de la croissance de l'emploi et de la productivité, comme on peut le constater à la figure 7-7. On s'attend à ce que la croissance de l'emploi diminue d'une moyenne annuelle de 2,8 pour cent au cours de la période 1966 – 1981, à 2,1 pour cent à la fin des années 1980, et à 1,4 pour cent au cours de la décennie 1990. Quant à la croissance annuelle de la productivité, on prévoit qu'elle se maintiendra en moyenne entre un et 1,5 pour cent pour le reste du siècle, un taux modérément plus élevé que le taux moyen de la dernière décennie. Ceci implique que la baisse de la croissance de l'emploi sera plus que suffisante pour expliquer la baisse prévue de la croissance réelle de la production canadienne.

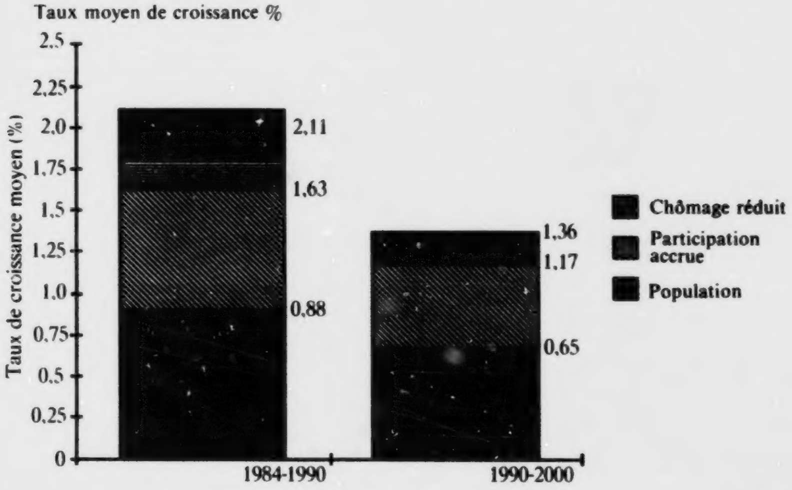
FIGURE 7-7 Origine de la croissance des dépenses nationales brutes réelles



Sources : Chase Econometrics; Data Resources Inc.; et l'*Institute for Policy Analysis*, Université de Toronto.

On trouvera illustrées à la figure 7-8 les causes anticipées de la croissance plus faible de l'emploi. L'une d'entre elles est la baisse anticipée de la croissance de la population d'une moyenne d'environ 0,9 pour cent par année, à la fin de la décennie 1980, à 0,7 pour cent au cours des années 1990. Les experts de la prévision s'attendent également à un léger ralentissement de la croissance du taux de participation à la population active, suite à une croissance moins rapide des taux de participation des femmes et à une diminution à long terme du taux de participation des hommes[4]. La croissance de l'emploi est censée dépasser la croissance de la population active d'une marge faible mais néanmoins réelle jusqu'à la fin du siècle.

FIGURE 7-8 Origine de la croissance de l'emploi



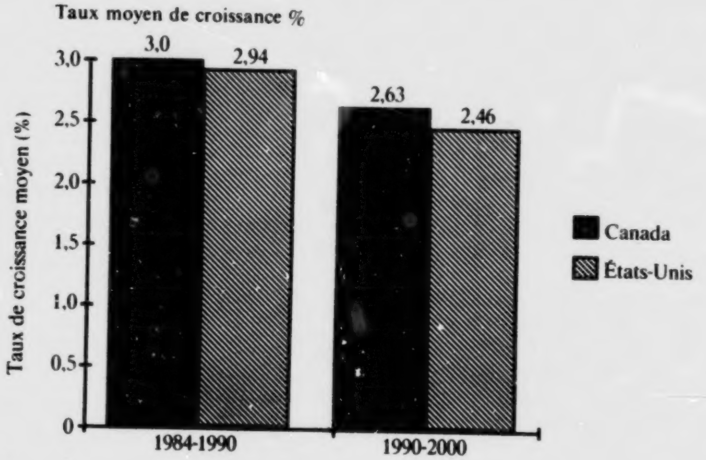
Sources : *Chase Econometrics; Data Resources Inc.;* et l'*Institute for Policy Analysis,* Université de Toronto.

On prévoit que le taux de chômage ne diminuera que d'une façon très graduelle. Les projections le situent en moyenne à 9,7 pour cent à la fin des années 1980, et à 7,5 pour cent à la fin de la décennie 1990. En novembre 1984, le ministre des Finances a fait sienne une projection selon laquelle le taux de chômage pour le reste des années 1980 sera en moyenne de 9,25 pour cent.

L'inflation n'est censée diminuer que légèrement, d'ici l'an 2000, de son niveau actuel d'environ cinq pour cent. Ce chiffre correspond à l'inflation moyenne de la période 1956–1981, et il est sensiblement inférieur aux taux « dans les deux chiffres » observés pendant une bonne partie des années 1970 et au début des années 1980. Le ministre des Finances a prédit un taux plus faible d'inflation pour le reste de la décennie, soit une moyenne inférieure à quatre pour cent.

Les perspectives canadiennes dépendent pour une très bonne part de ce qui se produira aux États-Unis. On trouve à la figure 7-9 une comparaison entre la moyenne des taux de croissance réelle de l'économie canadienne prévus par les quatre groupes de prévision et la croissance réelle moyenne prévue pour les États-Unis. On s'attend à ce que la croissance réelle à la fin des années 1980 et pendant la décennie 1990 ne soit que marginalement plus élevée au Canada. Cette projection contraste avec l'écart en faveur du Canada de un pour cent des taux de croissance réelle observés au cours de la période 1956–1981.

FIGURE 7-9 Le produit national brut réel projeté au Canada et aux États-Unis

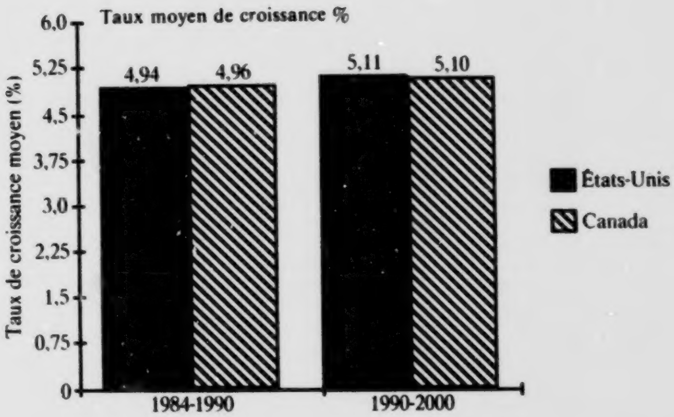


Sources : *Chase Econometrics; Data Resources Inc.;* et l'*Institute for Policy Analysis*, Université de Toronto.

Comme on peut le voir à la figure 7-10, on prévoit en outre que les taux d'inflation au Canada seront très proches de ceux des États-Unis. L'inflation devrait être en moyenne de près de cinq pour cent dans les deux pays. Avec un dollar canadien flottant, il est possible, en principe, que le Canada et les États-Unis aient des taux d'inflation très différents. Mais les faits n'ont pas confirmé cette théorie parce que la politique monétaire canadienne s'est apparentée à celle des États-Unis.

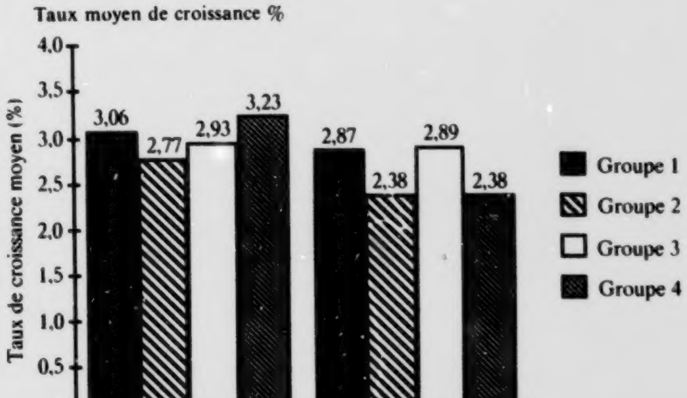
La projection dont il a été question jusqu'ici est une moyenne des quatre projections étudiées par la Commission. La figure 7-11 permet de constater jusqu'à quel point les perceptions, que les quatre groupes ont des perspectives d'une croissance réelle, diffèrent entre elles. Les projections, aussi bien pour la fin des années 1980 que pour la décennie 1990, varient à l'intérieur d'une fourchette de seulement 0,5 point de pourcentage. Comme on peut le voir à la figure 7-12, la fourchette relative à la croissance probable de la population active au Canada est encore plus étroite. Pour la fin des années 1980, les taux moyens de croissance annuelle de la population active prévus par les experts se situent entre 1,4 pour cent et 1,9 pour cent; pour les années 1990, la fourchette va de un pour cent à 1,3 pour cent. Les opinions au sujet de l'évolution du taux de chômage diffèrent cependant davantage, comme le révèle la figure 7-13. Pour la fin des années 1980, la projection la plus basse du taux de chômage moyen situe celui-ci à 8,8 pour cent, la projection la plus haute à 10,3 pour cent, et la moyenne des quatre prévisions est 9,7 pour cent. Pour la décennie 1990, la projection la plus faible est de 6,7 pour cent, la plus haute de 8,8 pour cent, et la moyenne des quatre prévisions est 7,5 pour cent.

FIGURE 7-10 Index des prix à la consommation au Canada et aux États-Unis



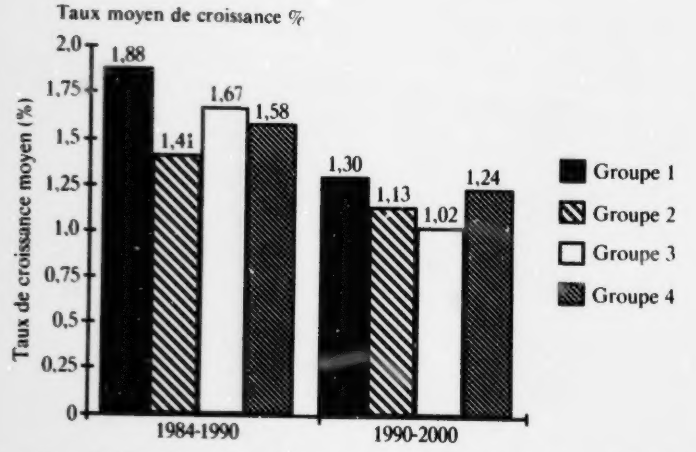
Sources : *Chase Econometrics; Data Resources Inc.;* et l'*Institute for Policy Analysis,* Université de Toronto.

FIGURE 7-11 Produit national brut réel : les projections de quatre groupes de prévisions



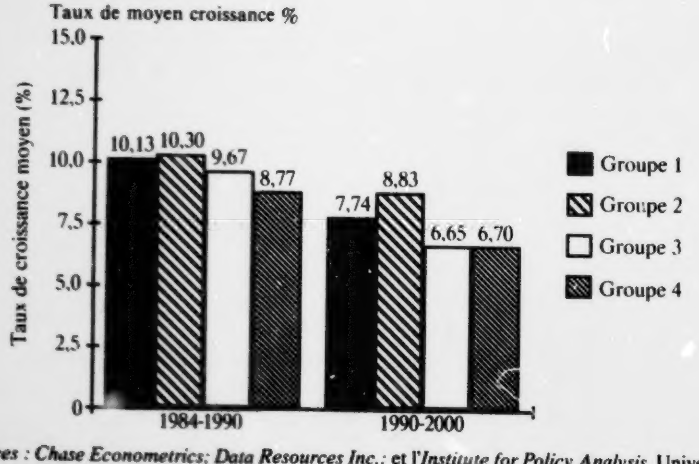
Sources : *Chase Econometrics; Data Resources Inc.;* et l'*Institute for Policy Analysis,* Université de Toronto.

FIGURE 7-12 Population active : les projections de quatre groupes de prévisions



Sources : *Chase Econometrics; Data Resources Inc.;* et l'*Institute for Policy Analysis*, Université de Toronto.

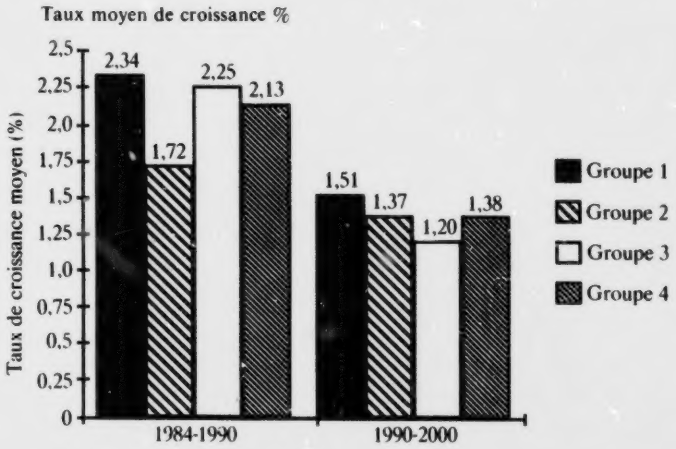
FIGURE 7-13 Taux de chômage : les projections de quatre groupes de prévisions



Sources : *Chase Econometrics; Data Resources Inc.;* et l'*Institute for Policy Analysis*, Université de Toronto.

La figure 7-14 donne la fourchette des projections concernant la croissance de l'emploi. La projection la plus basse pour ce qui est de la croissance moyenne de l'emploi à la fin des années 1980 est de 1,7 pour cent, la projection la plus haute de 2,3 pour cent, et la prévision moyenne est 2,1 pour cent. Pour les années 1990, la projection basse est 1,2 pour cent, la projection haute 1,5 pour cent, et la projection moyenne 1,4 pour cent.

FIGURE 7-14 Emploi : les projections de quatre groupes de prévisions

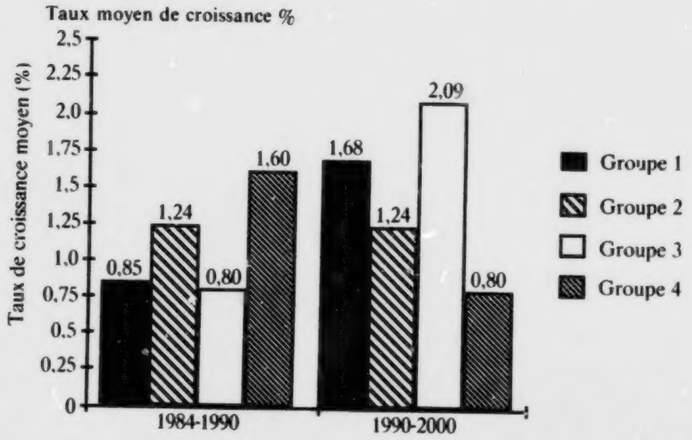


Sources : *Chase Econometrics; Data Resources Inc.;* et l'*Institute for Policy Analysis,* Université de Toronto.

Il y a moins de convergence au sujet de la croissance de la productivité qu'il n'y en a au sujet de la croissance de la population active et de l'emploi (voir la figure 7-15). Les projections divergent, en partie, à cause de différences d'opinions sur les causes du ralentissement de la productivité après 1973, et sur la portée de ce ralentissement au cours des années à venir. La projection moyenne en ce qui concerne la croissance annuelle moyenne de la productivité à la fin des années 1980 est de 1,1 pour cent; tandis que la projection la plus basse est de 0,8 pour cent, et la plus haute de 1,6 pour cent. Pour la décennie 1990, la prévision moyenne en ce qui concerne la croissance annuelle moyenne de la productivité est de 1,5 pour cent, la prévision la plus basse est de 0,8 pour cent, et la plus haute est de 2,1 pour cent.

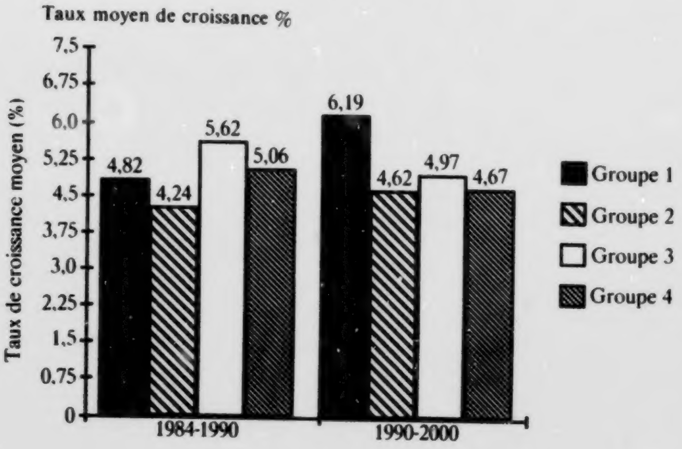
Les experts de la prévision avaient des opinions passablement différentes au sujet des perspectives de l'inflation, mais aucun d'entre eux ne prévoyait un retour à une inflation « dans les deux chiffres » (voir la figure 7-16). Les projections concernant l'inflation annuelle moyenne à la fin des années 1980 varient entre 4,2 pour cent et 5,6 pour cent. Les projections pour les années 1990 varient entre 4,6 pour cent et 6,2 pour cent. Il s'agit d'une fourchette remarquablement étroite pour un phénomène monétaire tel que l'inflation qui, à long terme, pourrait varier considérablement, selon le taux de croissance de la masse monétaire. Cette fourchette reflète les jugements des divers groupes de prévision au sujet de l'évolution probable de la politique monétaire au Canada et aux États-Unis.

FIGURE 7-15 Productivité : les projections de quatre groupes de prévisions



Sources : Chase Econometrics; Data Resources Inc.; et l'*Institute for Policy Analysis*, Université de Toronto.

FIGURE 7-16 Index des prix de la consommation : les projections de quatre groupes de prévisions



Sources : Chase Econometrics; Data Resources Inc.; et l'*Institute for Policy Analysis*, Université de Toronto.

La fourchette que définissent les projections des quatre groupes de prévision donnent une idée de la performance probable de notre économie, abstraction faite d'événements importants ou de changements de comportements qui pourraient toujours survenir sans qu'on ait pu les anticiper. Elle n'est cependant pas représentative de l'ensemble des évolutions possibles. Toute prévision comporte des risques et des incertitudes. Afin d'en tenir compte, les experts de la prévision préparent souvent des scénarios optimistes et pessimistes qui accompagnent leurs projections. Bien que les commissaires n'aient pas adopté cette façon de procéder afin de conserver dans des limites raisonnables le nombre de prévisions examinées, il conviendrait de faire état d'au moins quelques-uns des risques les plus importants.

Un risque important a trait à la possibilité d'une autre flambée des taux d'intérêt. L'avenir des taux d'intérêt dépend de la conduite de la politique monétaire aux États-Unis et de la résolution du problème du déficit américain. Tout resserrement important de la politique monétaire américaine pourrait avoir des effets désastreux sur l'économie globale, compte tenu de l'endettement massif de plusieurs pays en voie de développement et de la vulnérabilité de certaines grandes banques du monde industrialisé. On ne saurait non plus écarter toute possibilité d'autres bouleversements à l'échelle internationale. Le souvenir des chocs énergétiques de 1973–1974 et 1979–1980 devrait nous rendre plus sensible à cette éventualité.

Il y a aussi des risques au plan intérieur. Alors que les projections à long terme se fondent généralement sur des attentes et des hypothèses relatives à l'offre, les experts de la prévision ont exprimé certaines inquiétudes au sujet de la demande, laquelle pourrait ne pas être suffisante pour actualiser l'offre potentielle. On s'inquiète en particulier au sujet des dépenses d'investissement qui pourraient, en réalité, ne pas être aussi fortes que les projections ne l'indiquent en raison d'une capacité excédentaire et de la position financière du secteur des entreprises. On se dit aussi préoccupé par la possibilité que les consommateurs ne soient pas disposés à réduire leur taux d'épargne, ce qui aurait pour effet que les dépenses des consommateurs seraient inférieures au niveau prévu.

Malgré l'expérience des dernières années, on ne doit pas prendre pour acquis que toute incertitude est synonyme de danger. On ne doit pas exclure la possibilité que l'inflation continue de diminuer et que s'instaure une nouvelle période de stabilité internationale des prix. Il se pourrait que les taux d'intérêt réels baissent à l'échelle mondiale et que l'on assiste à une poussée globale des dépenses de consommation et d'investissement, ainsi que des exportations. Cette éventualité aurait l'heureux effet de rétablir beaucoup plus rapidement que prévu une situation relative de plein emploi dans l'économie mondiale, y compris dans l'économie canadienne.

Cet aperçu a mis en relief les grandes lignes des perspectives macroéconomiques de l'économie canadienne. Les projections préparées à l'intention de notre Commission comportent aussi des données relatives aux différents secteurs d'activité. Toutes les projections prévoient une croissance relativement faible de la production, des exportations et des prix relatifs des secteurs reliés aux ressources naturelles, sauf ceux de l'énergie et des produits agricoles. Cette faiblesse, qui affectera surtout les secteurs miniers et

forestiers, provient de plusieurs facteurs, y compris une croissance moyenne de la demande mondiale plus lente par rapport à celle de la période d'avant 1974, une dépendance accrue à l'égard de sources d'approvisionnements plus coûteuses au Canada, et une concurrence internationale plus forte, notamment de la part des pays en voie de développement qui sont encore dotés de sources d'approvisionnements abondantes, peu exploitées et à bon marché. Le secteur des ressources fait l'objet d'un examen approfondi dans la Partie IV du Rapport. Celle-ci propose d'ailleurs certaines modifications fondamentales des politiques dans ce domaine afin d'éviter qu'une mauvaise gestion ne vienne aggraver son déclin relatif.

Notes

1. Le taux de fécondité est le nombre de naissances vivantes par femme au cours de la période où elle est apte à avoir des enfants.
2. Le « seuil de remplacement » est légèrement au-dessus de deux naissances vivantes par femme au cours de la période où elle est apte à avoir des enfants parce qu'un peu plus de la moitié des nouveau-nés sont de sexe masculin, et parce que certaines personnes de sexe féminin meurent avant d'atteindre l'âge où elles peuvent avoir des enfants.
3. J. Sargent, « Les perspectives économiques de longue durée au Canada : un colloque » dans *Les perspectives économiques de longue durée au Canada : un colloque*, vol. 23 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.
4. *Chase Econometrics*, l'un des quatre groupes de prévisions, prévoit que le taux global de participation passera de 64,7 pour cent en 1984 à 66,9 pour cent en 1990, et à 67,6 pour cent en l'an 2000. Cette projection repose sur une prévision selon laquelle le taux de participation féminine s'élèvera de 53,4 pour cent en 1984 à 57,6 pour cent en 1990, et à 61,2 pour cent en l'an 2000, et que le taux de participation masculine ne s'élèvera que marginalement de 76,5 pour cent en 1984 à 76,7 pour cent en 1990, pour diminuer ensuite à 74,4 pour cent en l'an 2000.

CHAPITRE 8

Croissance économique, investissement, technologie, gestion et esprit d'entreprise

La relation entre l'emploi, la productivité, le progrès technologique et la croissance réelle à long terme *75*

Les arguments théoriques *76*

La preuve historique *79*

Les réserves *83*

L'amélioration accélérée de productivité et chômage *85*

Conclusions *86*

Notes *87*

La formation du capital *88*

Notes *91*

Le progrès technologique *93*

Le progrès technologique en perspective *93*

La nature, l'origine et le rythme du progrès technologique *93*

Le rythme et la structure du changement technique *94*

La diffusion internationale de le technologie *96*

La diffusion de nouvelles technologies au Canada *98*

La diffusion de la technologie et la politique gouvernementale *99*

La génération de nouvelles technologies : dépenses pour la recherche et le développement (R-D) *101*

Notes *112*

Le rôle de l'esprit d'entreprise et celui de la gestion *115*

Les techniques de gestion, qualité et organisation *115*

L'esprit d'entreprise *127*

Encourager l'esprit d'entreprise *132*

Le capital-risque *132*

Les autres formes de financement *136*

La petite entreprise *137*

Notes *139*

CHAPITRE 8

Croissance économique, investissement, technologie, gestion et esprit d'entreprise

Voici le premier des deux chapitres consacrés à l'étude des moyens d'obtenir une augmentation du revenu réel à long terme. Les commissaires se sont principalement penchés sur la manière dont la formation de capital, le progrès technologique, la gestion et l'esprit d'entreprise contribuaient à la croissance économique. En guise d'introduction, nous parlerons du fait que le progrès technologique – ou une distribution plus efficace des ressources entre les différentes activités économiques – peut être source non pas de croissance économique, mais de chômage.

La relation entre l'emploi, la productivité, le progrès technologique et la croissance réelle à long terme

L'amélioration de la productivité est à la base de l'augmentation du revenu réel à long terme, mais de nombreuses thèses présentées à la Commission ont exprimé la crainte qu'une amélioration de la productivité puisse occasionner des pertes d'emplois. Certains pensent que le progrès technologique, comme le développement de robots et autres créations de la « révolution » micro-électronique, est créateur de chômage ou sert de frein à la croissance de l'emploi. En outre, la stimulation de la croissance économique que l'on attend d'une libération des échanges pourrait nécessiter une rationalisation importante de l'industrie, encore une fois aux dépens de l'emploi. La question fondamentale, par conséquent, est de trouver s'il y a compensation entre la croissance de l'emploi et celle de la production, de la productivité et du revenu.

La plupart des économistes pensent qu'il y a peu, ou pas, de compensation de ce genre à long terme (mettons une décennie ou plus). Ils pensent qu'à long terme, la croissance de l'emploi et l'augmentation de la productivité sont extrêmement indépendantes. En d'autres termes, si le progrès technologique ou la rationalisation industrielle produit une amélioration de la productivité,

l'effet net sur l'emploi global est négligeable. En fait, il se produit une augmentation de la production et du revenu réel, mais peu, ou pas, de changements du nombre des emplois (quoique la structure de l'emploi puisse bien changer).

Cette opinion repose sur la conviction que, à long terme, ce sont les facteurs reliés à l'offre de biens et de services qui déterminent le niveau de l'emploi et celui du revenu réel[1]. Les facteurs « basés sur la demande », influencés par la conjoncture cyclique et les politiques de gestion de la demande, tendent à s'annuler ou à perdre de leur importance avec le temps[2]. L'amplitude des variations de l'économie au cours du « cycle des affaires » est normalement beaucoup plus faible que les effets cumulatifs sur la croissance économique de changements basés sur l'offre, si ceux-ci se font sentir pendant une période de dix ans ou plus.

Il est difficile, sinon impossible, de prouver que la crainte des effets adverses du progrès technologique sur l'emploi global n'est pas fondée. On peut cependant évaluer la valeur des arguments logiques et des preuves historiques en faveur de l'opinion des économistes, exposée ci-dessus, sur le lien qui existe entre la productivité, la croissance réelle et l'emploi[3]. Étant donné que beaucoup de gens s'inquiètent de la possibilité d'un lien entre le progrès technologique et le chômage, les sections suivantes explorent les arguments aussi bien théoriques qu'empiriques, relatifs à cette question.

Les arguments théoriques

Dans une économie fermée (sans commerce extérieur), une amélioration de la productivité signifie non seulement une augmentation de l'offre potentielle de produits, mais également une augmentation du revenu réel et, par conséquent, du pouvoir d'achat réel potentiel. La dépense occasionnée par cette augmentation de pouvoir d'achat crée un accroissement de la demande de biens et de services qui doit correspondre approximativement à l'augmentation d'offre résultant de l'amélioration de la productivité. Si l'on considère, plutôt qu'une économie fermée, le cas d'une petite économie ouverte comme celle du Canada, la production supplémentaire rendue possible par l'amélioration de la productivité peut généralement être vendue sur le marché mondial à un prix tres peu réduit par rapport à son prix actuel. Dans l'un ou l'autre de ces cas, l'accroissement de la demande égalera, au moins à long terme, l'accroissement de la production dû à l'amélioration de la productivité. Néanmoins, il faut tenir compte de certains problèmes d'ajustement.

Parfois, l'ajustement à l'amélioration de la productivité peut se faire avec un minimum de dérangement dans la structure de l'emploi. Cela tend à se produire lorsque les « nouveaux » processus de production emploient des travailleurs qui doivent avoir les mêmes qualités que celles qu'exigeaient les « anciens » processus, et quand la demande pour le nouveau produit est « élastique par rapport aux prix » (le volume de la demande augmente proportionnellement plus que la réduction des prix). Alors, à mesure que les prix baissent avec l'amélioration de la productivité, les ventes et, par conséquent, la production augmentent plus que proportionnellement. Grâce à cette augmentation résultant de la production, l'emploi dans l'industrie ne

baisse pas nécessairement, mais risque même d'augmenter. Des exemples de ce modèle sont donnés par l'industrie des communications presque tout au long de son histoire et, plus récemment, par l'industrie des ordinateurs. Dans ces exemples, la baisse relative de prix résultant d'innovations qui économisent de la main-d'œuvre (parfois accompagnées d'un accroissement de la demande dû à une hausse du niveau général des revenus réels) a, en général, amené une croissance des ventes tellement grande qu'elle a entraîné une augmentation considérable des emplois.

Toutefois, l'ajustement à une amélioration de la productivité implique souvent à la fois dérangement et réduction des emplois dans certaines industries. Cela se produit lorsque les qualités requises pour les nouveaux procédés de fabrication sont différentes de celles requises pour les anciens, et/ou la demande de produit est relativement « inélastique par rapport aux prix » (l'augmentation en pourcentage du volume demandé est moins importante que la réduction en pourcentage du prix). Cette dernière situation est typique des conditions de la demande pour de nombreux produits agricoles. Il en résulte que l'augmentation de la productivité agricole, qui a commencé au XVIII[e] siècle et qui s'est accélérée rapidement après la Deuxième Guerre mondiale, a amené un déclin dramatique, en termes absolus aussi bien que relatifs, de l'emploi dans l'agriculture[4]. Dans ce secteur, l'amélioration de la productivité a amené une augmentation du revenu réel et de la dépense réelle; cependant, l'objet de cette dépense et, par conséquent, les emplois créés, n'étaient pas dans le secteur agricole, mais dans d'autres industries – quelquefois dans des industries de soutien de l'agriculture comme celle des machines agricoles ou des engrais. Comme les consommateurs, suite à la baisse des prix relatifs, dépensaient une portion plus petite de leur budget en nourriture, ils pouvaient acheter davantage de services et de biens durables de consommation, ce qui occasionna la création de nouveaux emplois dans ces secteurs.

Si l'on n'examine que les statistiques globales d'emploi (ou de chômage) en Amérique du Nord et en Europe occidentale, pour la période qui a suivi la Seconde Guerre mondiale, il est, en fait, difficile de trouver qu'il y a eu des difficultés d'adaptation à la baisse considérable de l'emploi dans l'agriculture. Cela ne veut pas dire que l'adaptation ne fut pas difficile et coûteuse pour de nombreuses personnes et communautés. Au Canada, des centaines de milliers de personnes quittèrent l'agriculture et durent en général déménager; des centaines de communautés diminuèrent de taille et, dans certains cas, devinrent des villes fantômes; et une province, la Saskatchewan, subit de longues périodes de déclin démographique[5]. Néanmoins, les grandes adaptations imposées par ces augmentations énormes de la productivité agricole ne produisirent pas de chômage important dans les régions concernées, ou de longues périodes de chômage pour la plupart de ceux qui étaient obligés de déménager.

L'introduction de technologies nouvelles peut occasionner un déclin de la demande de travailleurs ayant l'expérience des anciens procédés de fabrication, et qui, par conséquent, trouvent difficilement à se recycler dans les industries en croissance nécessitant une formation différente. L'adaptation peut être extrêmement difficile pour ces travailleurs, surtout si le changement

dans la demande se produit rapidement. Dans ce cas, l'adaptation nécessite fréquemment une formation nouvelle – processus souvent assez long – et parfois l'acceptation d'un salaire plus bas, à titre temporaire ou permanent. Ces problèmes sont graves, surtout pour les travailleurs les plus âgés.

Cet exposé simplifié des effets d'une amélioration de la productivité sur l'emploi nous conduit à un certain nombre de conclusions générales. Premièrement, dans la mesure où les améliorations de la productivité occasionnent une perte d'emplois dans un secteur, il existe des mécanismes économiques puissants qui favorisent la création d'un nombre équivalent d'emplois ailleurs. Deuxièmement, l'efficacité de ces mécanismes dépend, en très grande partie, de la sensibilité du système de prix et de salaires aux forces du marché. Des baisses de prix sont nécessaires pour encourager l'achat d'un volume plus important de produits quand la productivité s'améliore et, si la réponse de la demande est faible, cela occasionne une diminution de la dépense globale pour ces articles, si bien qu'il y a transfert de pouvoir d'achat. Ainsi, l'augmentation du salaire moyen réel (qui tend à se produire automatiquement avec une amélioration de la productivité si les prix sont flexibles) est également nécessaire pour permettre une augmentation de la dépense réelle. Des augmentations de salaires relatifs pour certains groupes d'occupations sont nécessaires pour attirer les travailleurs vers des domaines où existent de nouvelles possibilités d'emploi. Il doit se produire des baisses de salaires relatifs (et probablement absolus) dans les groupes d'occupations des industries en déclin, pour amortir la baisse de la demande pour leurs services. Une réduction de salaires relatifs dans des régions où la demande de main-d'œuvre a baissé peut aider à réduire le chômage. En règle générale, ces mécanismes d'adaptation sont moins efficaces si l'ajustement de prix et/ou de salaires nécessaire pour répondre aux forces du marché, ne fonctionne pas. Dans ce cas, une économie dont la productivité s'améliore sera moins sûre de pouvoir maintenir les emplois. Troisièmement, bien que le revenu réel moyen augmente avec une amélioration de la productivité, certaines personnes devront faire face à des adaptations difficiles, qui peuvent impliquer un changement de travail, le début d'une nouvelle occupation, un déménagement dans une nouvelle communauté et/ou une baisse temporaire ou permanente de leur revenu.

La plupart des économistes sont, en général, d'accord avec le modèle selon lequel notre système économique s'ajuste au progrès technologique et aux autres facteurs qui contribuent à l'amélioration de notre productivité. Les Canadiens qui étudient la période d'après-guerre doivent reconnaître que. dans l'ensemble, l'économie s'est extraordinairement bien ajustée aux changements considérables survenus dans sa structure. Cependant, certains – en particulier ceux qui sont déjà, ou risquent de devenir victimes de changements – peuvent ne pas trouver cela convaincant (ou réconfortant). Ils peuvent se demander si le chômage excessif des années 1930 et même le niveau élevé de chômage actuel, non seulement au Canada, mais également en Europe occidentale, sont compatibles avec un « système auto-équilibrant ». Et comment expliquer le taux élevé de chômage actuel dans certaines professions et régions qui semble résulter de changements structurels majeurs dans notre économie? Le progrès technologique actuel est-il d'un ordre de

grandeur différent de ceux que nous avons connus par le passé? Il n'est pas facile de répondre à ces questions qui préoccupent tout le monde.

Il est impossible de prouver que le chômage important des années 1930, ou le chômage actuel, fut causé par le progrès technologique. La plupart de ceux qui étudient ces deux périodes sont d'accord pour dire que le fort accroissement de chômage est dû au fait que la demande globale de biens et de services dans l'économie est très inférieure à la capacité de production de celle-ci. Certaines forces à l'intérieur du système peuvent produire des variations importantes de la demande globale nominale[6]. Il peut se produire un chômage considérable si la politique monétaire ou fiscale ne s'ajuste pas suffisamment pour compenser la baisse de la demande globale. Le même résultat peut se produire si le niveau global des salaires et des prix ne s'ajuste pas suffisamment, afin d'assurer que la demande nominale entraîne une demande réelle suffisante pour la capacité de l'économie à offrir des biens et des services. Par exemple, si la demande nominale augmente à la suite d'un changement de politique fiscale ou monétaire, il n'y a pas accroissement de la demande si les prix et les salaires augmentent dans la même proportion. La politique de stabilité économique à court terme et la gestion de la demande seront étudiées au chapitre 10.

Les données raisonnables de composition du chômage que nous possédons, ne permettent pas de prouver que le chômage structurel causé par le progrès technologique ait jamais représenté un pourcentage important du chômage total dans des régions étendues et pendant de longues périodes. Il a parfois été très important dans des régions plus petites et pour certains groupes de travailleurs (surtout les travailleurs les plus âgés), mais il ne constitue pas un facteur majeur du chômage global à long terme dans ce pays, ou dans d'autres pays industriels comparables.

Ces arguments n'ont peut-être pas convaincu le lecteur sceptique. Est-ce que les mécanismes économiques décrits ci-dessus, en particulier ceux des prix et des salaires, qui, à l'heure actuelle, semblent généralement assez inflexibles et imparfaits, fonctionneront avec assez de souplesse pour fournir des emplois à ceux qui sont déplacés par le progrès technologique et à ceux qui entrent dans la population active? Après tout, il est plus facile d'identifier les emplois que nous avons perdus à la suite de progrès technologiques, ou ceux que nous allons perdre, que les emplois que l'on a créés, ou que l'on va créer grâce au bon fonctionnement de l'économie.

Sur la base du raisonnement développé plus haut, les commissaires pensent que ces mécanismes fonctionnent et qu'ils continueront de fonctionner. Ils fondent également cette présomption sur la preuve historique, qui sera examinée maintenant, que de tels mécanismes ont fonctionné de manière relativement satisfaisante au cours des dernières décennies. Cette preuve est parfaitement convaincante.

La preuve historique

Au Canada, comme dans un certain nombre d'autres pays, l'histoire suggère fortement qu'à long terme, la croissance de l'offre de main-d'œuvre (la population active) est la cause principale de la croissance de l'emploi. Les

tendances sous-jacentes de la productivité sont le facteur déterminant de l'augmentation de salaire réel qui, à son tour, détermine, en bonne partie, la croissance réelle du revenu par habitant. Par contre, la croissance de l'emploi et celle de la productivité sont, à un degré considérable, indépendantes l'une de l'autre (avec quelques importantes réserves discutées ci-dessous).

Examinons l'expérience canadienne depuis 1926 (première année pour laquelle nous disposons de données des comptes nationaux), telle qu'elle apparaît dans le tableau 8-1. Les tendances de la croissance de l'emploi pendant les périodes étudiées sont équivalentes, à quelques dixièmes de pour cent près, à celles de la croissance de la population active. La croissance de la population active est due surtout à des facteurs indépendants comme la population, la structure d'âge et les forces sociales. C'est donc la croissance de la population active qu'il faut considérer comme facteur déterminant de l'emploi, et non l'inverse. Le tableau fournit également la preuve que la croissance de l'emploi et celle de la productivité sont, dans une très large mesure, indépendantes l'une de l'autre à long terme. Entre 1926 et 1946, la productivité a augmenté modérément, alors que la population active et l'emploi connaissaient de faibles niveaux de croissance. Entre 1946 et 1956, la productivité a subi une forte hausse, tandis que la population active et l'emploi ne s'accroissaient que peu. Entre 1956 et 1973, la productivité a augmenté de modérément à rapidement, alors que la population active et l'emploi se développaient considérablement. Après 1973, la productivité est demeurée pratiquement stable, alors que la population active et l'emploi augmentaient rapidement.

TABLEAU 8-1 Tendances à plus long terme de l'emploi et de la productivité au Canada

Période	Taux de croissance annuels moyens		
	Population active	Emploi	Productivité
1926–1946	1,4	1,4	2,1
1946–1956	1,8	1,8	3,5
1956–1966	2,5	2,5	2,1
1966–1973	3,1	2,8	2,5
1973–1981	3,2	2,9	0,1
(1973–1982)[a]	2,9	2,2	−0,1

Source: Statistique Canada, *Revenu national et comptes de dépenses*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada; différentes années.

a) La période de 1973 à 1982 n'est absolument pas une période cyclique neutre, car 1973 a été une année très forte tandis que 1982 a été une année très faible. Il peut y avoir, par conséquent, sur une simple période de neuf ans, une divergence importante entre le taux de croissance moyen de l'emploi et celui de la population active, ce qui provoque des réactions considérables sur le plan du chômage.

Examinons ensuite l'expérience des économies hautement développées de l'OCDE pendant la période de 1960 à 1982[7]. Le tableau 8-2 contient, sur ces économies, des données de base concernant les changements de population active, d'emploi et de productivité. Le schéma 1 illustre également la relation qui existe entre, d'une part, les changements de population active et d'emploi, et, d'autre part, les changements d'emploi et de productivité. Les données confirment et renforcent les observations que nous avons faites pour le Canada : il existe une forte corrélation à long terme entre la croissance de la population active et celle de l'emploi. Celle-ci, bien qu'il n'y ait pas vraiment de liens notables entre l'évolution de la productivité et celle de l'emploi résulte en fait plus de la tendance d'une croissance rapide de la population active à faire baisser la croissance de productivité, que de l'inverse.

En somme, les statistiques internationales ne suggèrent pas qu'une amélioration rapide de la productivité cause une diminution à long terme de la croissance de l'emploi par rapport à la population active. La demande de main-d'œuvre a tendance à rattraper l'accroissement de la population active, quelle que soit la croissance du taux de productivité. En d'autres termes, la demande de production de biens et de services tend à égaler l'accroissement d'offre potentielle occasionnée par une augmentation de la productivité et/ou de la population active.

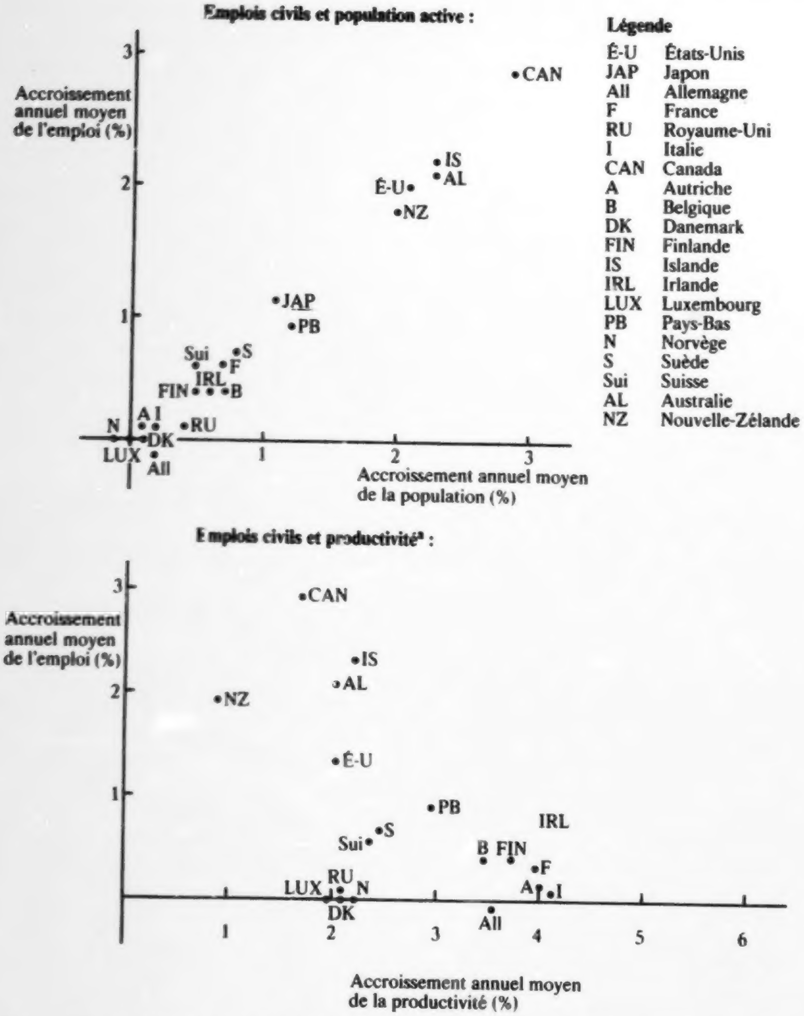
TABLEAU 8-2 Variation annuelle moyenne en pourcentage de la population active, des emplois civils et de la productivité, OCDE, 1960–1982

	Population active	Emplois civils	Productivité[a]
États-Unis	2,1	1,9	1,2
Japon	1,1	1,1	6,2
Allemagne	0,2	−0,2	3,4
France	0,7	0,6	3,8
Royaume-Uni	0,4	0,0	2,2
Italie	0,2	0,1	3,9
Canada	2,8	2,6	1,6
Autriche	0,1	0,0	3,9
Belgique	0,7	0,3	3,4
Finlande	0,6	0,3	3,6
Islande	2,2	2,2	2,1
Irlande	0,6	0,4	3,6
Pays-Bas	1,3	0,8	2,7
Suède	0,8	0,7	2,3
Suisse	0,5	0,5	2,1
Australie	2,3	2,0	1,8
Nouvelle-Zélande	1,9	1,8	0,8
Total OCDE	1,2	1,0	2,8

Source: Organisation de coopération et de développement économiques, *Statistiques historiques 1960–1982*, Paris, OCDE, 1984, tableaux 1–3, 1–7, 3–7.

a) PIB réel par personne employée.

FIGURE 8-1 Taux de croissance annuels moyens : pays développés de l'OCDE, 1960–1981



Source : Organisation de coopération et de développement économiques, *Statistiques historiques 1960–1982*, Paris, OCDE, 1984.

a. PIB réel par personne employée.

Les gouvernements ont aidé à promouvoir cette croissance de l'emploi à court et à moyen termes en adoptant des politiques macro-économiques. Pendant la période d'après la Deuxième Guerre mondiale, la croissance de la demande nominale globale a été beaucoup plus stable que pendant les années précédentes, à la suite, notamment, d'une mise en œuvre concertée de

politiques fiscales et monétaires. Cependant, on ne peut affirmer que la politique de gestion de la demande de certains pays ait été particulièrement adaptée à leur expérience de croissance de la productivité et de l'emploi. Par conséquent, étant donné ces expériences tout à fait différentes en matière de productivité, il est raisonnable d'attribuer aux mécanismes d'ajustement autocorrecteurs, que nous avons décrits plus haut, cet ajustement approximatif à long terme d'augmentation de la productivité et de la main-d'œuvre.

Les réserves

Nous avons soutenu que la croissance de la population active avait tendance à être le facteur « indépendant » ou « moteur » de la création d'emplois. Il nous faut cependant nuancer cette affirmation générale ainsi que l'idée que la croissance de l'emploi est réellement indépendante de la productivité. En effet :

- Il peut se produire une croissance autonome de l'emploi (par exemple, lorsqu'une nouvelle région se développe, ou comme dans le cas du boom pétrolier de l'Alberta) qui occasionne, directement ou indirectement, une augmentation de la population active, en attirant des gens qui auparavant ne participaient pas à la main-d'œuvre et des immigrants;
- Une croissance rapide de la productivité est probablement plus difficile à obtenir quand la population active et l'emploi croissent rapidement, car elle nécessite un taux élevé d'investissement uniquement pour maintenir le montant de capital par employé constant (par opposition à l'investissement en capital nécessaire pour augmenter la productivité); dans ce cas, une proportion plus grande de la population active est inexpérimentée[8]. L'existence d'une relation inverse entre la productivité et la croissance de l'emploi démontre probablement cette idée;
- Alors qu'une croissance rapide de la productivité ne devrait pas, à long terme, ralentir d'une manière significative la croissance de l'emploi, elle perturbe davantage l'économie et nécessite un réajustement plus important. En général, un « chômage frictionnel » plus grand risque de provenir d'une augmentation du roulement de la main-d'œuvre occasionnée par une amélioration de la productivité; l'emploi a de grandes chances de s'accroître en même temps que la population active, mais la marge entre les deux peut s'agrandir. C'est la réserve la plus importante à l'affirmation générale que le progrès technologique ne devrait pas avoir d'effets importants sur l'emploi.

À court terme, les réserves à l'égard des changements de la population active, de l'emploi et de la productivité deviennent encore plus importantes, de même que l'interdépendance entre ces divers facteurs.

- La demande globale varie considérablement (du sommet au creux du cycle commercial) selon les changements de la capacité de production de l'économie. Cette variation se constate généralement sur plusieurs années, mais elle peut être très accentuée au cours d'une année particulière. Ainsi, la croissance de l'emploi peut beaucoup différer de la croissance de la

population active à court terme, et il peut se produire, et il se produit en fait, des variations importantes de l'emploi.

- À court terme, des variations de l'offre d'emploi occasionnent souvent des variations similaires, mais amorties, de participation de la population active. Lorsque les possibilités d'emploi diminuent pendant des périodes de récession ou de croissance ralentie, des travailleurs « découragés » se retirent de la population active et réduisent ainsi les statistiques officielles de chômage en dessous de celles qui existeraient autrement. Inversement, la reprise de la croissance économique attire des personnes qui auparavant ne participaient pas à la population active et réduit ainsi la baisse de chômage officiel, qui aurait autrement dû exister.
- Les fluctuations de la demande tendent à causer des variations dans la même direction de l'emploi et de la productivité (une demande en baisse amène une diminution de l'emploi et de la productivité et vice versa). Cette tendance réduit considérablement à court terme l'indépendance à long terme de l'emploi et de la productivité.
- Dans certaines conditions, la relation entre la productivité et les salaires réels peut disparaître. Si, par exemple, les salaires réels deviennent trop élevés par rapport à la productivité, un ajustement à la baisse des salaires réels peut aider à provoquer une augmentation de l'emploi. Cela occasionne, à court terme, une divergence entre les salaires réels/le revenu et la productivité, et entraîne une relation inverse entre le revenu réel et l'emploi. L'acceptation d'un ajustement vers le bas des salaires réels (mais pas d'une continuation du taux de croissance des salaires réels) amène à une augmentation de l'emploi (mais pas d'une continuation de son taux de croissance).
- À court ou à moyen terme, le rythme des changements technologiques peut avoir des effets sur l'importance de la demande. Le fameux économiste et théoricien des cycles commerciaux, Joseph Schumpeter[9] (1883–1950) a précisé que la croissance de l'innovation technologique ne suivait pas une évolution parfaitement régulière, mais plutôt qu'il se produisait des périodes de bonds d'innovations majeures. En général, l'application de l'innovation nécessite un investissement en machines et équipements nouveaux; le regroupement d'innovations nouvelles prêtes à être appliquées stimule la demande d'investissement. L'investissement, dans des processus nouveaux plus productifs, tend à augmenter la productivité. Ainsi, il peut y avoir de longues périodes (une décennie ou plus) de demande d'investissement, de croissance de l'emploi et de la productivité plus fortes que la moyenne. Des périodes, où l'investissement, la demande globale, l'emploi et la croissance de la productivité sont faibles, risquent de suivre si le stimulant, causé par un bond d'innovation technologique majeure, disparaît et si de nouvelles innovations équivalentes n'ont pas apparu.

Cette théorie suggère que les périodes de progrès technologique et d'amélioration de la productivité plus rapides que la moyenne tendent à produire une croissance de l'emploi plus forte que la moyenne et non plus faible, comme beaucoup de personnes semblent le craindre.

Les commissaires ont souligné plus haut que la plupart des économistes soutiennent qu'à long terme, il n'existe pas, ou peu, de relations entre le

progrès technologique et le niveau de l'emploi, mais il peut exister à moyen terme – comme l'a suggéré Schumpeter – une relation entre le rythme de changement technologique et la croissance de la productivité et de l'emploi. En fait, de telles forces dynamiques peuvent surmonter le mécanisme, noté ci-dessus, selon lequel une croissance rapide de la population active et de l'emploi rendent difficile l'obtention simultanée d'une amélioration rapide de la productivité. Le genre de conditions décrites par Schumpeter pourrait annuler le mécanisme selon lequel une augmentation des rythmes de progrès technologique cause un accroissement du niveau de chômage « frictionnel » qui résulte du processus d'ajustement de l'économie.

L'amélioration accélérée de productivité et chômage

Les commissaires ont déjà affirmé que rien ne prouvait que, depuis la Deuxième Guerre, l'amélioration accélérée de la productivité avait occasionné une diminution à long terme de la croissance de l'emploi. Le progrès technologique n'a pas augmenté le niveau de chômage structurel, ce qui serait normal si une proportion importante de ceux qui ont perdu leur emploi avait des difficultés à trouver un nouvel emploi. Néanmoins, une croissance rapide de la productivité peut élever le niveau de chômage : si la « destruction créative » d'emplois augmente avec l'augmentation de la productivité, l'accroissement de la rotation de la main-d'œuvre peut provoquer une augmentation du chômage structurel.

Pour illustrer le fonctionnement de ce mécanisme, supposons que l'augmentation annuelle de la productivité occasionne une perte d'emplois de trois pour cent de la population active et la création d'un nombre équivalent d'emplois nouveaux, dont la productivité dépasse celle des emplois perdus de 33,3 pour cent. Ce processus augmente la productivité de un pour cent par année. Supposons également que chaque fois qu'un travailleur perd son emploi, il a besoin en moyenne de quatre mois pour en trouver un autre[10]. Cela produit un chômage frictionnel supplémentaire, égal à un pour cent de la population active (trois pour cent des travailleurs en chômage, chacun en moyenne un tiers d'année).

Un ralentissement de la croissance de la productivité réduirait-il le chômage? Nous pourrions en principe décourager la mise en œuvre de changements de productivité qui impliquent des pertes d'emploi. Cela ne serait cependant pas souhaitable parce que le pays sacrifierait un gain cumulatif de revenu réel de un pour cent par an, soit un gain de 28 pour cent sur une période de 25 ans, pour éviter une augmentation de chômage de un pour cent. En outre, ce chômage frictionnel pourrait être réduit par d'autres moyens, par exemple, en facilitant le reclassement des travailleurs déplacés.

Même si l'on décourageait les améliorations de productivité qui créent des déplacements de travailleurs, il est possible que cela n'affecterait pas le niveau de l'emploi. Des mesures destinées à empêcher les entreprises de profiter de gains potentiels de productivité peuvent s'avérer contraires au maintien de l'emploi. Les employeurs peuvent, par exemple, être obligés d'offrir des indemnités de licenciement importantes à tous les employés

renvoyés; il serait difficile de faire une distinction entre les renvois dus à un changement de la productivité et les autres. Les employeurs peuvent riposter contre de telles mesures de diverses manières. Ils peuvent être plus disposés à former leurs employés pour les nouveaux emplois et moins désireux de mettre en œuvre les améliorations de productivité qui occasionnent des déplacements de travailleurs. Engager un nouvel employé implique néanmoins beaucoup plus de risques, y compris celui de ne pas pouvoir introduire des mesures de productivité susceptibles d'occasionner son élimination. Il peut y avoir également des pertes plus importantes si la demande pour le nouveau produit fluctue ou si l'employé ne convient pas à l'emploi. Les employeurs peuvent devenir beaucoup plus sélectifs dans leur recrutement—embauchant uniquement des employés qui peuvent bien accomplir un travail particulier—ou un certain nombre de travaux. Un tel recrutement sélectif tend à augmenter le chômage frictionnel; il augmente le temps nécessaire à trouver un emploi et peut rendre pratiquement inemployables des candidats présentant plus ou moins d'aptitudes, notamment s'il existe un salaire minimum. Ainsi, une telle mesure a de grandes chances de ne pas réduire le chômage, bien qu'elle puisse ralentir la croissance de la productivité et du revenu réel.

Conclusions

Nous pouvons conclure que la théorie économique et l'histoire ne peuvent pas prouver que la croissance et l'emploi s'opposent vraiment à long terme. Cette conclusion est primordiale au reste de l'étude des commissaires dans cette partie et dans la suite du Rapport. Premièrement, étant donné que nous sommes suffisamment convaincus que des améliorations de la productivité ne diminuent pas l'emploi, nous pouvons envisager des mesures visant de telles améliorations en nous basant sur leur propre mérite. Cependant, des mesures pour améliorer la productivité et d'autres facteurs de changement économique peuvent menacer des emplois particuliers, les perspectives d'emploi, ainsi que le revenu d'individus particuliers, et il faut garder cela à l'esprit.

Deuxièmement, la conclusion que des améliorations de la productivité ne font pas augmenter le chômage renforce la conviction des commissaires qu'ils doivent examiner séparément les questions d'efficacité économique (y compris de productivité) et le maintien stable d'un niveau élevé d'emploi et d'un bas niveau d'inflation. Les premières questions font l'objet des chapitres 8 et 9 de cette partie et de plusieurs autres parties de ce Rapport. La dernière question fait l'objet du chapitre 10 de cette partie.

Troisièmement, alors que certains observateurs ont suggéré que la croissance cumulative du chômage structurel causée par le progrès technologique peut nous obliger, en tant que nation, à développer de « nouveaux types d'emplois » (pour donner aux gens « quelque chose à faire ») et/ou des « manières de séparer le travail et le revenu », les observations des commissaires sur la technologie et l'emploi montrent que ce problème ne devrait pas intéresser le Canada dans un futur prévisible.

Notes

1. En mentionnant les effets économiques des facteurs relatifs à l'offre, les commissaires n'ont pas l'intention de se faire les avocats de la Courbe de Laffer, dans la théorie de l'offre, qui prétend qu'une réduction du niveau d'imposition produit une augmentation suffisante de production économique et de revenu fiscal pour compenser la perte initiale de revenu fiscal. Ils suggèrent au contraire que les facteurs qui influencent l'offre potentielle (croissance de la population active, tendances de la productivité), et non les facteurs relatifs à la demande, sont les principaux déterminants des tendances à long terme de variables économiques comme l'emploi et le niveau de revenu réel.
2. La dépression des années 1930 représente une exception importante et la récession des années 1981–1982 peut constituer une exception partielle. À part les fluctuations de la demande, comme celles causées par les facteurs cités dans le texte, la demande réelle tend à croître au même rythme que l'offre réelle à long terme.
3. Une étude de Robert C. Allen « Les répercussions du virage technologique sur l'emploi, sur les salaires et sur la répartition des compétences dans une optique historique » dans *L'adaptation au changement : l'ajustement du marché du travail au Canada*, vol. 18 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.
4. Le fait que la demande de nombreux produits agricoles est également relativement inélastique par rapport au revenu (l'augmentation en pourcentage du volume demandé est moins importante que l'augmentation en pourcentage du revenu réel) permet d'expliquer la croissance plutôt lente de la production agricole.
5. La Saskatchewan a subi une diminution absolue de la population pratiquement continue de 1936 à 1946 et de 1968 à 1974.
6. La demande nominale est la dépense globale en dollars courants – aux prix actuels; la demande réelle est la dépense globale en termes réels – en prix constants.
7. La période de 1960 à 1981 est presque une période cyclique neutre. La période de 1960 à 1982 laisse paraître en général de grandes divergences de taux de croissance de la population active et de l'emploi, parce que 1982 a été une année de grave récession dans presque tous les pays étudiés, alors que 1960 a été une année d'activité économique beaucoup plus moyenne.
8. Cependant, certains analystes (par exemple John Cornwall) ont suggéré qu'une croissance relativement élevée de la population active peut augmenter la productivité en facilitant la relocalisation de la population active, à long terme, vers des secteurs ou des régions de croissance potentielle plus élevée. Dans ces conditions, la concentration des nouveaux venus dans des domaines prometteurs peut produire des redistributions importantes sans obliger ou forcer les gens qui ont du travail à changer d'emploi.
9. Voir, par exemple, Joseph A. Schumpeter, *Theory of Economic Development: An Inquiry into Profits, Capital, Credit, Interest and Business Cycles*, New York, Oxford University Press, 1961; et *Business Cycles: A Theoretical, Historical and Statistical Analysis of the Capitalist Approach*, New York, McGraw-Hill, 1939.
10. Les commissaires ne suggèrent pas que ceux qui perdent leur emploi doivent nécessairement obtenir les nouveaux emplois à productivité plus élevée. Avec une hypothèse de trois pour cent de changement dans la composition de l'emploi, il y aurait probablement des transferts beaucoup plus importants entre emplois, mais de nombreux changements n'impliqueraient pas forcément une période de chômage. Voir le chapitre 10 de cette partie pour une étude plus en détail de la nature du chômage.

La formation du capital

L'examen principal de la participation de la main-d'œuvre au rendement économique se trouve à la cinquième partie du Rapport. Dans cette section, les commissaires étudient plus particulièrement la formation du capital et ses questions connexes.

Le rythme de formation du capital n'a pas contribué, d'une manière significative, au ralentissement de l'amélioration de la productivité des années 1973[1], mais on ne sait pas vraiment si une formation accélérée de capital peut aider à rétablir la productivité. Le stock de capital a augmenté en moyenne de 4,5 pour cent par an de 1962 à 1981[2]. Cette croissance reflète le montant d'investissement ou (pour utiliser la terminologie des comptes nationaux) la formation de capital brut fixe.

Le tableau 8-3 fait une comparaison à l'échelle internationale de la formation de capital brut fixe en pourcentage du produit intérieur brut (PIB). La proportion de la production globale consacrée à l'investissement au Canada a été plus élevée qu'aux États-Unis ou dans le Royaume-Uni, beaucoup plus basse qu'au Japon, et comparable au niveau des autres pays importants d'Europe occidentale. Au Japon et dans les quatre plus grands pays d'Europe occidentale, le rapport moyen entre l'investissement et le PIB a modérément baissé après 1973. Ce rapport est demeuré constant aux États-Unis et a augmenté au Canada. Une augmentation du rapport entre l'investissement énergétique et le PIB après 1973 a été le facteur le plus important d'augmentation du rapport global de l'investissement au Canada, mais le rapport entre l'investissement non énergétique et le PIB a aussi légèrement augmenté.

TABLEAU 8-3 Investissement de capitaux, principaux pays de l'OCDE, 1960–1982

Formation brute de capital fixe en pourcentage du produit intérieur brut	Moyennes				
	1960–1967	1968–1973	1974–1979	1960–1982	1980–1982
États-Unis	18,0	18,3	18,3	18,1	17,6
Japon	31,3	34,7	32,0	32,3	31,0
Allemagne	25,2	24,4	20,9	23,4	21,7
France	22,3	23,5	22,7	22,6	21,1
Royaume-Uni	17,5	18,6	18,7	18,0	16,2
Italie	21,7	20,6	20,0	20,7	19,7
Canada	22,1	21,6	22,9	22,3	22,5
Total : ci-dessus	20,3	21,6	21,6	21,0	20,9
Total : OCDE	20,7	21,9	21,8	21,4	21,0

Source : Organisation de coopération et de développement économiques, *Statistiques historiques 1960–1982*, Paris, OCDE, 1984, tableau 6-8.

Beaucoup de personnes pensent que le Canada a besoin de plus de capital par unité de production par employé que la plupart des autres pays, pour les raisons suivantes : notre climat plus froid (qui nécessite un investissement plus grand en construction); notre population moins dense (qui nécessite plus d'investissement en infrastructure de transports); la proportion plus grande de notre production manufacturée par des industries à forte concentration de capital, comme l'agriculture, les mines (y compris le pétrole et le gaz naturel) et la production hydro-électrique; et notre production manufacturière sur une plus petite échelle, qui utilise moins efficacement nos usines et notre matériel. En outre, la croissance rapide de l'emploi nécessite un rapport plus élevé d'investissement, juste pour fournir la même croissance de capital par travailleur que dans les autres pays. La plupart des experts considèrent que la croissance du capital par travailleur constitue un facteur majeur de l'amélioration de la productivité.

Néanmoins, étant donné qu'au Canada l'investissement était plus élevé après 1973 que dans tous les autres pays, à l'exception du Japon, le rendement de notre investissement par rapport aux autres pays semblait bon, du moins avant la récession de 1981–1982. Cependant, il peut nous inquiéter à l'heure actuelle. L'investissement réel au Canada a subi une baisse importante pendant la récession et n'a pas encore commencé à bien reprendre; l'investissement aux États-Unis a, depuis, connu un nouvel essor.

Une nouvelle source d'inquiétude est la détérioration de la situation financière des sociétés au cours de la récession des années 1981–1982. Le tableau 4 donne certains des rapports financiers les plus fréquemment utilisés pour décrire la situation des sociétés industrielles. Le rapport entre les fonds internes et les dépenses en capital montre dans quelle mesure les sociétés disposaient de moins de fonds internes pour financer leurs investissements en 1981 et 1982. La baisse du rapport entre l'actif et l'actif moins les stocks et le passif donne la mesure de l'érosion de la liquidité des sociétés après 1980. L'augmentation du rapport entre l'endettement et les équités montre que les sociétés sont devenues plus vulnérables aux fluctuations des taux d'intérêt. Il y a eu une compression notable des marges bénéficiaires en 1981 et 1982. La situation financière du secteur privé a commencé à s'améliorer en 1983 et l'amélioration a continué en 1984. Cependant, cela a inévitablement occasionné un certain recul de l'investissement. C'est uniquement après que les sociétés auront reconstitué leurs bilans que l'on peut s'attendre à une consolidation de l'investissement. Cependant, dans la mesure où cette reconstitution ne prend pas trop de temps, cette situation ne devrait pas provoquer d'inquiétudes inutiles.

Certains observateurs ont exprimé des doutes sur l'efficacité du système fiscal à stimuler l'investissement. En particulier, on s'inquiète du degré auquel l'inflation a augmenté et modifié le taux d'imposition effectif des sociétés et a ainsi créé un découragement à l'investissement. Des calculs faits par le Conseil économique du Canada semblent suggérer que c'est ce qui s'est produit. D'après ces estimations, le taux d'imposition effectif dans le secteur non financier non agricole s'est élevé de 37,2 pour cent en 1963–1965 à 44,3 pour cent en 1978, et dans le secteur manufacturier de 42,6 pour cent à 47,2 pour cent[3]. D'autres données montrent que le taux d'imposition réel a

TABLEAU 8-4 Quelques ratios financiers des grandes corporations industrielles canadiennes, 1980–1983

	1980	1981	1982	1983
		(ratio)		
Fonds internes/dépenses d'établissement	0,76	0,46	0,41	0,84
Actif disponible/passif	1,60	1,52	1,41	1,43
Actif disponible moins les stocks/passif	0,89	0,83	0,76	0,81
Total dette/avoir	1,26	1,38	1,53	1,42
		(en pourcentage)		
Marge bénéficiaire sur les ventes, avant impôt	9,8	8,1	4,5	6,3
Intérêts	27,4	40,2	65,1	49,6

Source: Canada, Finance Canada, *Revue économique*, avril 1984, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1984, p. 27.

considérablement augmenté pendant la période 1966–1978 et a en fait dépassé le taux nominal statutaire en 1975–1977[4]. Cependant, d'autres économistes ont soulevé des questions sur l'interprétation de ces données; si l'on exclut les sociétés en situation de perte, il n'existe pas de tendance à la hausse du taux d'imposition effectif pour l'ensemble du secteur non primaire ou pour le secteur manufacturier.

Un important facteur annulant les effets de l'inflation sur le taux d'imposition effectif, ou au moins réduisant l'ampleur d'une hausse de ce taux, a été l'introduction d'un certain nombre de modalités fiscales pour les sociétés canadiennes, telles que : un taux de réduction pour l'utilisation de capital de 50 pour cent et une réduction du taux de l'impôt des sociétés pour les entreprises manufacturières et de transformation; un crédit d'impôt d'investissement; et trois pour cent de déduction de stock. Plus généralement, les taux de réduction pour la consommation de capital ont été plus généreux que l'amortissement économique.

Tenant compte de tous ces stimulants, une étude récente a conclu :

> *[...] en dépit de l'absence d'indexation du système fiscal, l'inflation ne semble pas avoir affecté d'une manière significative l'incitation à investir ou le taux d'imposition effectif, sauf dans le cas de l'investissement en stocks. Également, [...] la structure fiscale elle-même n'affecte pas tellement la décision relative à l'investissement marginal, sauf en stocks*[5].

Le montant de stock de capital a continué à augmenter fortement pendant la période de 1973 à 1981 et, par conséquent, n'a pas contribué à la baisse apparente de l'amélioration de la productivité après 1973.

Faudrait-il encourager des taux d'investissement et de formation de capital encore plus élevés que ceux qui existaient avant 1981, (ce qu'on pourrait faire après une reprise totale)? L'analyse économique conventionnelle ne suggère

pas que des augmentations de capital produisent des gains spectaculaires de production. Un calcul qui lie la production à la quantité de travail et les investissements en capital estime qu'une augmentation d'investissement égale à trois pour cent du PNB (une augmentation de l'investissement de plus de 20 pour cent en 1983) accroît simplement le fonds total de capital du pays de un pour cent et la production de 0,3 pour cent, ce qui est relativement faible. Des calculs plus poussés, qui supposent que le progrès technique est incorporé dans le fonds de capital, indiquent également qu'il faut une augmentation très considérable de la dépense d'investissement pour obtenir un accroissement même modéré de la production et de la productivité. Nous ne devons pas penser un instant que des augmentations modestes de l'investissement occasionneront des augmentations énormes de la productivité à court ou à moyen terme.

Une augmentation de l'investissement augmente simplement le niveau de la production et non son taux de croissance dans le temps. Une augmentation de la croissance ne se produit que pendant l'intérim, jusqu'à ce que l'économie atteigne le niveau désiré de production. En outre, pour pouvoir maintenir celui-ci, il faut consacrer une plus grande proportion de la production à l'investissement, car autrement l'économie retourne éventuellement à son rythme de croissance initial.

Cependant, les bénéfices d'une augmentation de l'investissement, bien qu'ils ne soient pas spectaculaires, peuvent avoir de la valeur[6]. On pourrait améliorer le bien-être économique et relever le niveau de vie en augmentant l'investissement, dans la mesure où le rendement avant paiement de l'impôt du capital dépasse le taux de rendement après paiement de l'impôt des économies.

Une recette de politique pour stimuler l'investissement est de réduire l'imposition sur le capital. Une autre est que le gouvernement augmente l'épargne disponible pour financer l'investissement en diminuant son propre déficit. Une partie de la discussion sur les choix de politiques possibles, en particulier aux États-Unis, a examiné la possibilité de financer totalement les régimes de retraite de sécurité sociale ce qui, naturellement, augmente le niveau de l'épargne à cette fin et, probablement, le niveau total d'épargne du pays.

En conclusion, alors que des comparaisons à l'échelle internationale du rendement de l'investissement et un examen du traitement de l'investissement dans le système fiscal canadien actuel ne suggèrent pas tellement qu'il faille augmenter le niveau à long terme de l'investissement, il existe des raisons théoriques pour croire qu'une telle augmentation offrirait des bénéfices nets. Il est possible, cependant, que la préoccupation immédiate principale soit de savoir si l'investissement va reprendre rapidement et suffisamment à partir de son faible niveau cyclique actuel. S'il n'y arrive pas, les gouvernements seront peut-être obligés de le promouvoir davantage.

Notes

1. Voir le chapitre 7.
2. Canada, Finances Canada, Economic Review, avril 1984, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1984, p. 125.

3. Abraham Tarasofsky et H. Bert Waslander, « Inflation-Adjusted Rates of Return and Effective Tax Rates, by Aggregate and Industry Groups » dans *Peering Under the Inflationary Veil*, édité par Patrick Grady, document d'une conférence économique du Conseil économique du Canada portant sur « Inflation-Induced Distortions in Financial Reporting and Taxation », Toronto, les 15 et 16 octobre 1981, p. 26–27.

4. *Ibid.*, p. 28.

5. Robin W. Boadway, Neil Bruce et Jack Mintz, « Taxation, Inflation, and the Effective Marginal Tax Rate on Capital in Canada » dans *Canadian Journal of Economics*, 17 février 1984, p. 78.

6. Aux États-Unis, Martin Feldstein, du *National Bureau of Economic Research*, a été le défenseur principal de cette théorie. Plus récemment, Robin Boadway et Steven Clark, dans une étude pour la Commission, ont défendu le même point de vue pour le Canada. Robin W. Boadway et Steven Clark, « Le budget de l'État, l'accumulation des capitaux et le bien-être de génération en génération », dans *Les politiques fiscale et monétaire*, vol. 21 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.

Le progrès technologique

Le progrès technologique en perspective

Le taux de croissance de notre revenu par habitant – mesure de notre richesse nationale – dépend finalement du taux de productivité de la main-d'œuvre et du capital. Le taux de croissance de la productivité dépend dans une large mesure du taux de progrès technologique. Un grand nombre d'auteurs[1] ont essayé de quantifier les diverses sources de progrès technique, mais cette notion décrit toujours une catégorie résiduelle de développements économiques au sujet desquels nous ne savons pas grand chose.

Fondamentalement, le progrès technologique comprend toute innovation qui améliore la manière dont nous faisons les choses. Ainsi, des innovations dans le processus de prise de décision de politiques ou d'améliorations dans l'organisation des entreprises ou de sociétés à but non-lucratif n'ont pas moins le potentiel d'augmenter la fortune que la découverte d'un meilleur carburateur. Nous devons garder à l'esprit que le progrès technologique implique un large processus d'amélioration de produits, de moyens de production, de conception et de gestion et, donc, d'organisation des institutions politiques et du fonctionnement du processus politique.

La plupart des discussions sur le progrès technologique se concentrent sur des améliorations de produits ou de processus et sur les programmes officiels de recherche et de développement. On dénote dans cette tendance la préoccupation, souvent exprimée, que le Canada ne consacre pas assez de ressources à la recherche et au développement. Quelques commentateurs ont dit que nous avions des mécanismes en place pour développer des nouveaux produits et moyens, mais qu'en tant que société, nous avions négligé d'encourager l'activité innovatrice dans le domaine des techniques de la gestion et de l'organisation.

Un observateur prétend que l'innovation politique est nécessaire si l'on veut que l'innovation technologique se poursuive[2]. À son avis, la capacité d'une société à s'adapter à des technologies nouvelles dépend de sa capacité à limiter le pouvoir politique des groupes d'intérêt particulier ou à inciter ces groupes à agir d'une manière qui profite plus au bien public. L'innovation politique n'est pas seulement productive en tant que telle, continue-t-il, mais elle augmente le rendement sur des genres plus conventionnels d'activité innovatrice.

La nature, l'origine et le rythme du progrès technologique

Une discussion de l'évolution de la structure industrielle serait évidemment incomplète sans une analyse des changements de l'ampleur, de la nature et des sources des améliorations technologiques. Malheureusement, le processus de changement technologique ne se prête pas aisément à une telle analyse.

Une façon serait de mesurer le taux de croissance de la productivité totale des facteurs dans diverses industries et d'accepter le résultat comme indiquant le rythme de progrès technique. Bien qu'il y ait eu un avancement considérable dans ce genre de mesures, une telle méthode n'a pas encore révélé beaucoup de détails sur les causes et la nature du progrès technique. Un

certain nombre d'études économétriques ont suggéré que le taux de progrès technique dans un certain nombre d'industries était négatif à la fin des années 1970. Cela ne semble pas vraisemblable – et suggère simplement que notre définition ou notre mesure du progrès technique n'est pas encore très bonne. Une autre méthode consiste à essayer de tirer des conclusions d'expériences réelles dans des cas particuliers. Cela implique une identification « d'innovations majeures » et, par la suite, une inférence de « domaines de force » ou de politiques publiques ou de gestion appropriées à partir de leurs caractéristiques. Cette méthode crée également des problèmes.

Un observateur a soutenu que la moitié, ou peut-être plus, des améliorations observées de productivité totale des facteurs résulte « d'améliorations prosaïques, peu remarquables[3] ». Le changement technique, d'après lui, est généralement la conséquence non pas d'un pas de géant en avant, mais de petits changements continuels – on apprend à l'usage.

Au cours d'une réunion organisée par la Commission et par le *Conference Board du Canada* en 1984, un cadre de la *Dominion Foundaries and Steel Company* (Dofasco) a donné des exemples d'améliorations petites, mais notables, conduisant à des progrès techniques :

> *Nous avons entrepris avec* Nippon Steel *une étude qui a duré environ six mois et au cours de laquelle ils ont envoyé une équipe de 15 personnes dans notre usine. Après avoir étudié toutes nos opérations, ils sont retournés au Japon et ont analysé ce travail. Nous avons envoyé environ 15 personnes là-bas pour travailler avec eux. Ils sont revenus un mois, puis sont repartis.*
>
> *En tous cas, ce qu'ils nous ont dit, c'est qu'on ne peut pas facilement soigner la gestion. C'est une chose sur laquelle il faut continuellement travailler, et ils nous ont montré un certain nombre de choses vraiment fondamentales que nous devions améliorer. Et ce, bien que notre aciérie soit très efficace. Ils ont dit : « Pourquoi mettez-vous une garniture d'un demi-pouce sur ce ressort? » Je ne sais pas. Quelqu'un a commencé à le faire, et nous avons continué. « Et bien, vous n'avez besoin que d'un quart de pouce, et cela vous donnera un certain pourcentage d'amélioration. Pourquoi transportez-vous ce ressort d'ici à là? [...] Le camion élévateur doit le ramasser et vous endommagez le bout. Vos travailleurs savent-ils ce qu'ils font? ».*
>
> (Ben Ciprietti, à la réunion de la Commission royale et du *Conference Board du Canada, Council of Corporate Planning Executives Meeting*, transcription, le 10 mai 1984, p. 58–59.)

Les changements décrits n'impliquaient ni des techniques nouvelles ni des programmes de recherche et de développement, mais ils amélioraient indiscutablement la productivité. Les programmes de recherche et de développement sont importants, mais il ne faut pas s'y adonner exclusivement, en oubliant les autres politiques d'amélioration de la productivité, y compris l'adoption ou l'adaptation de progrès technologiques réalisés ailleurs.

Le rythme et la structure du changement technique

Le rythme du changement technique s'accélère-t-il? Oui, d'après de nombreux observateurs. Par exemple, le récent Groupe de travail sur la

micro-électronique et l'emploi du gouvernement fédéral a conclu, dans son mémoire à la Commission :

> *Il faut répéter que cette vague de technologie nouvelle diffère radicalement de celle du passé. Les changements technologiques passés ont généralement été utilisés par le public en isolement et en série. À l'heure actuelle, le rythme et la portée des changements technologiques sont tellement grands que les interactions entre les techniques anciennes et les techniques nouvelles ont des implications plus profondes, plus complexes que jamais, du moins depuis la Deuxième Guerre mondiale.*
>
> *La technologie change maintenant rapidement à l'échelle mondiale. En fait, nous assistons à rien de moins qu'une transformation du système complet de fabrication mondial. La carte géopolitique du monde se redessine sous nos yeux.*
>
> (Groupe de travail sur la micro-électronique et l'emploi, mémoire, le 28 novembre 1983, p. 3.)

L'Association des manufacturiers canadiens analyse la situation dans des termes semblables :

> *Le défi pour le Canada est non seulement de trouver des moyens de dominer la vague actuelle d'innovation technologique, mais, étant donné l'accélération du rythme de changement, nous devons également trouver des moyens de devancer la vague d'innovations technologiques. Pour y arriver, notre système industriel doit être flexible et doit pouvoir rapidement s'auto-ajuster.*
>
> (L'Association des manufacturiers canadiens, mémoire, le 6 septembre 1983, p. 5.)

Le *Calgary Council for Advanced Technology* a émis la même opinion :

> *Le temps n'a jamais été aussi critique que depuis l'avènement de la haute technologie. Le produit qui est viable aujourd'hui est littéralement dépassé demain.*
>
> (*Calgary Council for Advanced Technology*, transcription, vol. 43, Calgary, le 9 novembre 1983, p. 8833–8834.)

Les participants à la réunion de 1984, organisée par la Commission et par le *Conference Board du Canada*, ont demandé aux membres de la table ronde de planificateurs de sociétés si le rythme de changement technique s'accélérait. La réponse a été qu'il existe des vagues de changement technique, qui affectent les diverses industries à des époques différentes. Le changement est rapide dans certains secteurs, mais ne se produit pas nécessairement sur tous les fronts. Un participant a conclu :

> *J'aimerais revenir sur le sujet du changement technique et dire qu'on peut trouver certains domaines qui subissent, à l'heure actuelle, un rythme phénoménal de changement. Le domaine micro-électronique : rythme de changement extrêmement rapide. Et la société où je travaille a un projet dans lequel nous mesurons en mois la vie de la technique. Mais si l'on considère le domaine du raffinage pétrolier, je pense que le rythme de changement a été rapide en 1950 pour le processus fondamental [...].*
>
> *À l'heure actuelle, dans l'industrie pétrolière, le rythme de changement du processus n'est plus particulièrement rapide; en micro-électronique, il est très élevé; le rythme de croissance dans le domaine pharmaceutique et bio-chimique*

est très élevé; dans le domaine de la chimie et des matières plastiques, à mon avis, le rythme de croissance était plus élevé pendant les années 1960 que maintenant.

(M. Peter Flynn devant la Commission royale et le *Conference Board du Canada*, à la réunion du Conseil de cadres supérieurs-planification d'entreprise, transcription, le 10 mai 1984, p. 98–99.)

Des tentatives de mesurer l'accélération du rythme de progrès technique, à l'aide de divers indices d'activité d'invention, ont produit des résultats qui ne correspondent pas à la croyance populaire. Après avoir examiné la preuve économétrique, les indices d'activité de brevets, et d'autres mesures d'activité d'invention, un économiste américain a conclu que ces mesures fournissent « la preuve que le rythme d'innovation technologique peut avoir ralenti pendant les années 1970 et au début des années 1980[4]. » Il reconnait que les études disponibles sont un peu dépassées et note des augmentations récentes importantes de dépenses de recherche et de développement aux États-Unis et au Canada. Ainsi, au moins un indice de progrès technique est à la hausse.

La diffusion internationale de la technologie

Quels sont les principaux pays fournisseurs du réservoir mondial de technologies, auquel le Canada et les autres nations s'approvisionnent? Les États-Unis ont été et demeurent la source la plus importante de technologies nouvelles, mais leur apport a diminué ces dernières années. Deux études traitent de ce sujet. Premièrement, une étude de la *National Science Foundation* sur les sources des plus importantes innovations technologiques démontre que la part des États-Unis est passée de 80 pour cent pour la période de 1953 à 1958 à 57 pour cent pour la période de 1965 à 1973[5]. La part du Japon a augmenté de 0 à 10 pour cent. Deuxièmement, un sondage des experts américains de technologie a confirmé que, bien que les États-Unis demeurent les premiers dans la plupart des domaines, les plus grandes inventions technologiques pour la période de 1968 à 1983 ont eu lieu en général au Japon et parfois en Allemagne occidentale[6].

Les statistiques de brevets illustrent graphiquement la baisse de la part des États-Unis et l'augmentation de la part du Japon dans l'activité mondiale d'invention. La part américaine de brevets accordés à leurs « propres nationaux » par sept pays industriels dominants est tombée de 49 pour cent en 1970 à 34 pour cent en 1980, alors que la part du Japon augmentait de 22 pour cent à 42 pour cent. La part de l'Allemagne occidentale a légèrement augmenté, tandis que celle du Canada demeurait constante. Les changements de la répartition mondiale de dépenses de recherche et de développement montrent que les dépenses de recherche et de développement du Japon et de l'Allemagne augmentent plus rapidement que celles des États-Unis.

Il y a eu également des changements dans la façon où les technologies nouvelles sont adoptées internationalement et dans la vitesse à laquelle cela se produit. Les nouvelles technologies pénètrent maintenant dans plus de pays, plus rapidement qu'il y a 25 ans. Il y a maintenant peu ou pas de retard entre la réception d'une technique nouvelle dans un pays industrialisé et sa réception dans des pays moins développés ou nouvellement industrialisés.

TABLEAU 8-5 Trois estimations des années de retard moyen dans la diffusion des nouvelles techniques, 1960–1979

Données de base de l'entreprise multinationale :

	Canada			Europe		
	Intra-muros	**à distance**	**les deux**	**Intra-muros**	**à distance**	**les deux**
Retard moyen	6,93	10,0	7,11	10,27	10,86	10,42
Nombre de cas étudiés	115	7	122	340	116	456

Conseil économique du Canada :

	Canada		
	Intra-muros	**à distance**	**les deux**
Retard moyen	5,8	8,8	6,94
Nombre de cas étudiés	37	19	56

Mansfield et Romeo (1960–1978) :

	Pays industrialisés d'outre-mer[a]		Pays moins industrialisés
	Intra-muros	**Immatriculation/ entreprise en coparticipation**	**Intra-muros**
Retard moyen	5,8	13,1	9,8
Nombre de cas étudiés	27	26	12

Sources: Données de base des entreprises multinationales, données de base du Conseil économique et de E. Mansfield et A. Romeo, « Transfert technologique opéré par les entreprises installées aux États-Unis vers leurs filiales d'outre-mer » dans le *Journal trimestriel de l'Économie*, numéro de décembre 1980, p. 737–750.

a) Y compris le Canada.

Les chercheurs sont maintenant d'accord pour dire que les technologies nouvelles sont transférées à l'étranger plus tôt dans leur cycle de vie et plus fréquemment qu'avant 1970. Un analyste conclut que le cycle du produit – période durant laquelle une invention technologique est exploitée exclusivement à l'intérieur du pays et le moment où il y a transfert de technologie à l'étranger, même s'il y a déjà eu des exportations de produits résultant de cette technologie – a été réduite à presque rien[7].

Un autre analyste donne des preuves de la mesure dans laquelle les technologies nouvelles se répandent autour du monde[8]. Il a calculé les modifications de parts de marché mondial pour les industries de pays choisis, classés par ordre de dépenses de recherche et de développement, entre 1967 et 1981. Cet analyste a trouvé la preuve évidente que les pays nouvellement

industrialisés (PNI), comme Hong-Kong, Singapour, la Corée du Sud, Taiwan et, naturellement, le Japon, ont augmenté leur part relative de marché pour les produits de recherche et de développement intensifs, alors que l'inverse est généralement vrai pour l'Europe occidentale et les États-Unis. On peut en déduire que les PNI se spécialisent dans l'exportation de produits qui comportent beaucoup de dépenses de recherche et de développement (et probablement de technologie nouvelle) et exportent moins de produits comportant peu de recherche et de développement (et par conséquent de technologie plus ancienne). Pour cela, ils doivent acquérir (d'une manière ou d'une autre) les technologies les plus récentes, beaucoup plus tôt qu'ils ne le faisaient auparavant.

Apparemment, le Canada a assimilé les nouvelles technologies tout aussi rapidement que l'ont fait les autres pays industrialisés, bien que les preuves à cet égard soient inégales. Le Conseil économique du Canada a interprété ces preuves comme indiquant la lente diffusion de ces techniques dans le pays[9]. Le tableau 8-5 résume, dans ce sens, les résultats de trois sondages, dont celui du Conseil économique. Ce tableau montre que le transfert, à l'intérieur des multinationales, comporte généralement de nouvelles technologies. L'un des bénéfices qu'apportent les investissements étrangers est l'accès aux développements techniques les plus récents.

La diffusion des nouvelles technologies au Canada

Est-ce que les nouvelles technologies se répandent aussi rapidement dans l'industrie canadienne qu'elles le font dans l'industrie des pays étrangers? La conclusion des principaux investigateurs dans ce domaine est que les nouvelles technologies se répandent plus lentement dans les industries canadiennes que dans les industries des autres pays.

> *Les différents cas étudiés mettent en évidence* que l'adoption des innovations en capitaux incorporés *est plus lente au Canada que dans plusieurs autres pays développés. Dans les cas où ces innovations ont impliqué plus de capitaux que de techniques existantes et nécessité une plus longue durée de vie des produits, la lenteur de cette adoption a reflété l'incidence des droits de douane intérieurs sur les conditions de production de l'usine. L'expérience de l'industrie des tapis montre que les effets anti-compétitifs des tarifs douaniers peuvent retarder l'adoption de nouvelles techniques même quand les modifications nécessitent moins de capitaux d'investissement que pour les techniques existantes*[10].

Les coûts d'acquisition en relation avec l'identification et l'évaluation peuvent décourager les entreprises canadiennes de mettre en pratique de nouvelles technologies, surtout si elles sont petites. Bien qu'une technologie nouvelle nécessite un petit capital à réaliser, les coûts significatifs d'acquisition peuvent retarder son adoption. Les coûts d'acquisition, cependant, tendent à diminuer les heures supplémentaires; par conséquent il est plus courant de rencontrer une diffusion différée qu'une diffusion limitée ou nulle, comme on pourrait s'y attendre avec les indivisibilités de capital.

Les tarifs, les quotas, et autres formes de protectionnisme freinent sérieusement la diffusion technologique. Ce protectionnisme favorise les petits

producteurs qui trouvent les nouvelles technologies non rentables et réduit la « pression concurrentielle » pour diminuer les frais d'exploitation. Certains économistes ont préconisé comme remède une diminution du protectionnisme commercial. De leur point de vue, la libéralisation du commerce conduirait à la spécialisation et à une plus longue période de production. Les producteurs pourraient alors étaler les frais engendrés par les nouvelles technologies sur une production plus étendue; il leur serait plus facile d'adopter les nouvelles technologies et plus onéreux d'en retarder l'adoption[11].

Le Conseil économique du Canada s'est fait l'écho de ce même sujet :

> *Nous avons trouvé qu'en général une nouvelle technologie en provenance de pays étrangers pénètre lentement au Canada. Elle se diffuse lentement aussi d'une entreprise à l'autre et de région en région dans le pays. Par « nouvelle technologie » nous entendons des produits améliorés ainsi que de nouvelles structures organisationnelles et des procédés nouveaux. Bien qu'il y ait certaines exceptions, les études de cas montrent que, souvent, le processus de diffusion d'un changement technique est plus lent à pénétrer et à se répandre au Canada que dans les autres pays industrialisés de l'Occident, et non seulement dans le secteur industriel, mais aussi dans celui des services. On pourrait obtenir des avantages substantiels si le processus de diffusion était accéléré dans tout le Canada. Nous pensons qu'il y a place, dans ce sens, pour l'établissement de politiques adéquates*[12].

Le Conseil économique a attribué le problème, dans les industries de services, à la taille des organisations, au manque de receptivité technologique et, dans les organisations de services du secteur public comme les hôpitaux et les bibliothèques, au manque d'intérêts de gestion.

La diffusion de la technologie et la politique gouvernementale

La politique gouvernementale peut affecter de diverses façons la rapidité avec laquelle sont adoptées de nouvelles technologies. Cette politique, concernant le commerce et les investissements étrangers, exerce une influence fondamentale. La libéralisation du commerce augmenterait la rapidité d'adoption de nouvelles technologies par les firmes canadiennes, tout comme le ferait l'abaissement des barrières qui s'opposent aux investissements étrangers, pour le moins dans les domaines technologiquement orientés. La politique gouvernementale de l'éducation, l'acquisition et la dissémination de l'information exercent aussi une influence sur la diffusion de la technologie. Les universités fournissent la formation en science et en ingénierie nécessaire à une société technologique. Beaucoup pensent qu'il serait nécessaire de donner plus d'importance encore à la science, à l'ingénierie et aux affaires. *Northern Telecom* a fait les recommandations suivantes :

> 1. *Le système canadien d'éducation doit mettre l'accent sur le développement d'une population instruite, armée des moyens nécessaires pour communiquer dans un monde de plus en plus dépendant de la production et du transfert de l'information;*

2. *priorité absolue doit être donnée à l'établissement de centres de perfectionnement postsecondaires, de classe mondiale, en mathématiques, en sciences informatiques et en sciences générales.*

(*Northern Telecom*, exposé, le 2 novembre 1983, p. 29.)

Les universités peuvent aussi aider au processus de diffusion. À l'Université de Waterloo, par exemple, fonctionnent avec grand succès un Centre canadien d'innovation industrielle et une Place d'innovation qui aident la commercialisation d'inventions et guident les premiers pas d'entreprises canadiennes dans les technologies de pointe.

L'acquisition et la dissémination de l'information ont aussi fait l'objet d'un certain nombre d'initiatives nouvelles au cours des dernières années. Le Conseil national de recherches Canada (CNRC) a combiné, en 1981, son Programme d'aide à la recherche industrielle (PARI) et son service d'information technique et a commencé à étendre la combinaison de ces deux programmes. En 1984, le nombre de conseillers en technologie industrielle s'élevait à 121, dont 74 travaillaient pour des instituts de recherche provinciaux ou autres, sous contrat avec le CNRC[13]. Au cours de l'année financière 1933–1984, ces programmes combinés ont appuyé 2 540 projets et ont traité plus de 37 000 demandes d'information formulées par l'industrie. Dans ce même temps, le gouvernement fédéral a annoncé une série de centres technologiques, alors que le gouvernement de l'Ontario en établissait six, avec un budget totalisant plus de 100 millions de dollars, réparti sur cinq ans, pour informer les petites entreprises sur les techniques actuellement disponibles[14].

Les représentants de l'Association des manufacturiers canadiens ont déclaré, devant le Comité sénatorial sur les finances nationales, que les associations commerciales et industrielles disséminent les derniers développements en matière de technologie industrielle. En fait, les commentaires du Comité sénatorial sont les suivants :

> *Devant ces témoignages, le Comité s'inquiète de la prolifération au Canada des centres technologiques* financés par les gouvernements fédéral ou provinciaux et qui ne répondent peut-être pas aux besoins qui ont été déterminés. *Il recommande que le gouvernement fédéral examine, de toute urgence, sa politique d'appui aux centres technologiques, en tenant compte des initiatives des gouvernements provinciaux dans ce secteur pour s'assurer que les centres qu'il finance répondent clairement aux besoins existants ou éventuels de l'industrie*[15].

Plusieurs secteurs ont suggéré une expansion du gouvernement dans le domaine de l'information sur le plan international. Le Comité sénatorial a recommandé que le gouvernement évalue les activités des conseillers scientifiques canadiens dans six missions à l'étranger concernant les renseignements techniques[16]. Le Conseil scientifique du Canada a recommandé, en 1984, l'augmentation d'un appui financier pour ce réseau de conseillers[17]. Selon une autre source autorisée, les courtiers en technologie, les organismes de recherche sous contrat, et les comités d'experts pour la technologie à long terme auprès du gouvernement, ont énormément aidé les autres pays dans l'acquisition de technologies. Ces facteurs font défaut au Canada et le gouvernement devrait favoriser leur création[18].

La génération de nouvelles technologies : dépenses pour la recherche et le développement (R-D)

Toute analyse de la technologie aboutit, tôt ou tard, à l'adéquation des divers composants de l'effort national en matière de R-D. Les membres des commissions ont essayé de mettre cette question dans sa vraie perspective en faisant remarquer que l'innovation implique des développements politiques et sociaux. Une grande partie de l'innovation technologique est l'accumulation de petits changements qui proviennent d'une constante amélioration dans le rendement du produit et dans les méthodes de production, basées sur l'expérience plutôt que sur une recherche et un développement officiels.

Cependant, les dépenses en R-D n'en sont pas moins importantes et nous devons veiller à ce qu'elles soient bien fondées et efficaces dans leurs résultats. On mesure l'ampleur de l'effort national en R-D par le rapport entre le montant des dépenses brutes en recherche et développement (DBRD) et le produit national brut (PNB). Le tableau 8-6 illustre ce rapport. Ainsi qu'il l'indique, ce rapport qui était de l'ordre de 0,96 pour cent en 1976 n'a cessé depuis d'augmenter de façon régulière. Il pourrait atteindre 1,5 pour cent en 1985, objectif révisé que le gouvernement s'était fixé en 1981. Le tableau 6 montre aussi quelle a été la récente expérience des États-Unis en ce domaine. Le rapport DBRD/PNB a atteint, aux États-Unis son point le plus bas en 1977–1978 et, depuis, a augmenté régulièrement. Le Canada et les États-Unis ont donc eu la même expérience à ce sujet. La plus grande partie du déclin dans le rapport DBRD/PNB aux États-Unis, au cours des années 1970, a été le résultat d'une diminution de la recherche spatiale qui est tombée de 0,6 pour cent du PNB en 1965 à 0,2 pour cent en 1977. Comme le fait voir le tableau, aux États-Unis, les dépenses en R-D, en dehors de celles pour la défense, n'ont diminué que légèrement au début des années 1970.

Actuellement, le rapport canadien entre les dépenses en R-D qui n'intéressent pas la défense et le PNB représente 73 pour cent environ du rapport américain entre les dépenses en R-D, en dehors de la défense et de l'espace, et le PNB. Quelle comparaison y a-t-il entre l'effort canadien en R-D et celui d'autres pays? Le tableau 7 montre l'effort fait pour la R-D dans des pays choisis de l'OCDE. L'ampleur de celui-ci varie considérablement d'une année à l'autre. Sauf pour le Japon dont les chiffres augmentent clairement entre 1971 et 1981, l'intensité de l'effort des autres pays ne montre pas une tendance bien déterminée. L'effort canadien est manifestement le plus bas parmi ceux des pays cités. D'autres comparaisons montrent que l'ampleur de l'effort industriel canadien en R-D est supérieur à celui de la Norvège, du Danemark et de l'Italie; d'autres données placent le Canada avant l'Australie. Les États-Unis ne sont pas les seuls à consacrer une importante partie de leurs efforts en R-D à la défense. La France consacre environ un tiers de ses dépenses en R-D à la défense et à la recherche spatiale et l'Angleterre un quart.

Pour ceux qui cherchent des signes encourageants pour le Canada dans le rapport DBRD/PNB, on peut faire remarquer que le rapport canadien augmente (bien qu'il n'aille pas de pair avec la croissance du Japon, par exemple), que le Canada se situe au-dessus de petits pays au revenu élevé en

TABLEAU 8-6 Dépenses brutes en recherche et développement en pourcentage du produit national brut aux États-Unis et au Canada, 1965–1983

Année	Canada	Canada (Défense non comprise[a])	Total États-Unis	États-Unis (Défense et espace non compris)
1965	1,20	1,06	2,9	1,3
1966	1,22	1,12	2,9	1,4
1967	1,29	1,19	2,9	1,5
1968	1,25	1,17	2,8	1,5
1969	1,26	1,18	2,7	1,5
1970	1,24	1,17	2,6	1,5
1971	1,22	1,16	2,5	1,5
1972	1,13	1,08	2,4	1,4
1973	1,04	0,99	2,3	1,4
1974	1,02	0,97	2,3	1,5
1975	1,02	0,98	2,3	1,5
1976	0,96	0,92	2,3	1,5
1977	0,98	0,94	2,2	1,5
1978	1,02	0,98	2,2	1,5
1979	1,03	0,99	2,3	1,6
1980	1,09	1,06	2,4	1,7
1981	1,17	1,13	2,5	1,7
1982[b]	1,34	1,31	2,6	1,8
1983[b]	1,36	1,32	2,7	1,8

Sources: Statistique Canada, *Dépenses en R-D au Canada 1963–1983*, Ottawa, Statistique Canada, Centre de Statistiques des sciences, 1983, p. 6; et *Dépenses du gouvernement fédéral pour les activités des sciences naturelles 1963–1964 à 1983–1984*, Ottawa, Statistique Canada, Centre de Statistiques des sciences, 1983, tableau 17; et données de la *U.S. National Science Foundation*.

a) Dépenses totales moins les dépenses du ministère de la Défense nationale;

b) données préliminaires.

intensité de l'effort industriel dans la recherche et le développement, et que l'effort canadien dans ce sens fait meilleure figure par rapport à d'autres pays comme les États-Unis, l'Angleterre et la France, lorsqu'on exclut la défense et l'espace. Pourtant, le fait demeure que l'effort canadien n'est pas aussi grand que celui d'autres pays, tels que la Suède, la Suisse et la Hollande. Que devons-nous faire à ce sujet, si tant est que nous fassions quelque chose?

Devrions-nous avoir un objectif national pour les dépenses en R-D en relation avec le PNB? Le gouvernement fédéral avait établi, en 1978, comme but pour le rapport DBRD/PNB une valeur de 1,5 pour cent à atteindre en

TABLEAU 8-7 Dépenses brutes en recherche et développement (DBRD) en pourcentage du produit intérieur brut (PIB) dans certains pays de l'OCDE

	(%)					
Pays	1971	1973	1975	1977	1979	1981
Canada	1,37	1,16	1,14	1,08	1,11	1,22
France	1,91	1,78	1,80	1,76	1,81	1,97
Allemagne	2,20	2,10	2,24	2,15	2,40	2,49
Japon	1,90	1,97	2,01	1,98	2,10	2,38
Pays-Bas	2,07	1,91	2,02	1,89	1,88	1,88
Suède	1,46	1,67	1,80	1,84	1,86	2,23
Suisse	2,33	2,25	2,40	2,29	2,40	–
États-Unis	–	2,43	2,39	2,35	2,37	2,52

Source: Statistique Canada, *Recueil de statistiques historiques*, préparé pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Statistique Canada, 1985, tableau 16-6.

1983. En 1981 la réalisation de cet objectif a été reportée à 1985. Comme nous l'avons déjà signalé, il semble que ce sera chose faite.

De récents commentaires, y compris ceux du Conseil économique du Canada, de la Commission Wright d'études sur les politiques fédérales et les programmes pour le développement de la technologie[19], et ceux du Comité Doody[20], ont averti que le principal mérite qu'a l'établissement d'un objectif pour la valeur du rapport DBRD/PNB est de sensibiliser le public à l'importance de la recherche et du développement. C'est un moyen pour motiver et concentrer le débat. Ce n'est pas une fin en soi ni un instrument utile de planification. Les trois études citées ci-dessus ont conclu que ce n'est pas à la valeur du rapport DBRD/PNB que nous devrions attacher une grande importance, mais plutôt à sa qualité et à son efficacité. Au sujet du rapport DBRD/PNB canadien relativement bas, la commission Wright d'études conclut :

> *Ce n'est pas là, nécessairement, un sujet d'inquiétude. L'efficacité avec laquelle nous employons les fonds consacrés à la R-D, dans le contexte de nos situations particulières, est plus importante que de savoir combien nous dépensons. Même si, demain, on doublait les dépenses pour la recherche et le développement, l'influence économique de cette augmentation serait minime. Augmenter les dépenses pour la R-D est sans objet à moins que ces dépenses soient faites dans un milieu qui se sent obligé d'être compétitif. C'est un tel milieu concurrentiel qui crée un besoin d'innover, ce qui exige encore plus de recherche. Ce modèle d'auto stimulation est le signe évident d'une vigoureuse croissance économique*[21].

Le Comité sénatorial a remarqué que le rapport DBRD/PNB idéal pour n'importe quel pays dépend de sa structure industrielle, de sa recherche en relation avec sa défense, de l'ampleur de son marché, de sa capacité d'accès

aux résultats obtenus en d'autres lieux par la recherche et le développement et de son habileté à tirer profit de ces résultats :

Le gouvernement doit continuer à se préoccuper des investissements dans la technologie de pointe, non seulement du point de vue quantitatif mais, ce qui importe davantage, du point de vue qualitatif[22].

De l'opinion de ces observateurs, opinion partagée par les commissaires, une volonté de faire concurrence et d'affronter celle des autres. Nous devons atteindre ces objectifs. Certains pensent qu'une telle prise de position implique beaucoup plus de recherche et de développement et un plus grand appui gouvernemental. Pour d'autres, une plus grande orientation vers le commerce aura pour conséquence une recherche et un développement plus pertinents ou plus étendus. Cependant, tous s'accordent pour dire qu'il est essentiel de vouloir faire face à la concurrence internationale.

Si nous ne devons pas établir un budget national des dépenses, tout au moins comme instrument de planifica n, que pouvons-nous faire? On peut, comme alternative, envisager d'évaluer les mérites de divers types de R-D en regard des investissements nécessaires. Pour un certain analyste, plus que la quantité, c'est la qualité et la composition de la R-D qui sont importantes :

Cela implique, en retour, que ce ne serait plus le niveau de R-D qui devrait être au centre de la discussion, mais plutôt le nombre de projets de R-D qu'une industrie quelconque tend à créer. Ceci a pour conséquence d'attirer notre attention sur les effets stimulants des politiques et des structures institutionnelles et sur l'accès à l'information, sur son caractère confidentiel et sur sa diffusion. Dans la pratique, certains projets de R-D sont insuffisamment financés alors que, pour d'autres, ce financement est excessif; cette situation exige autre chose qu'une simple subvention pour R-D[23].

Essayer de déterminer les mérites des divers types de R-D est chose difficile. Cela comporte, si possible, une évaluation des bénéfices sociaux apportés dans le passé par la recherche et le développement industriels, ce qui demande de distinguer entre les bénéfices privés et les bénéfices sociaux, c'est-à-dire entre les bénéfices de R-D que retire la nation dans son ensemble et ceux qu'en retire une entreprise ou une industrie quelconque.

Commençons par examiner la recherche et le développement effectués par le gouvernement. Ceci représente actuellement environ 29 pour cent de toute la recherche et le développement entrepris au Canada. Cette proportion est considérablement moins élevée que celle des années 1960 et celle du début des années 1970, périodes pendant lesquelles le gouvernement avait entrepris, ou financé, plus du tiers de tous les R-D canadiens. Une comparaison de chiffres canadiens les plus récents avec ceux des pays de l'OCDE pour 1977 fait ressortir que, proportionnellement, le gouvernement canadien entreprend beaucoup plus de R-D que ne le font les gouvernements des États-unis, d'Allemagne, de la Suisse, du Japon et de la Belgique.

Le déclin de la participation gouvernementale dans la R-D est largement dû à ce que les dépenses en R-D du secteur des affaires ont augmenté plus rapidement que celles du gouvernement. La tentative faite par le gouverne-

ment de confier, sous contrat, la R-D à des entreprises privées n'a pas modifié sensiblement la participation gouvernementale. Le ministère fédéral de l'Agriculture absorbe 20 pour cent de l'effort gouvernemental en R-D et le Conseil national de recherches en absorbe 20 pour cent également. Énergie atomique Canada, Environnement Canada, Pêches et Océans, Défense nationale et Énergie, Mines et Ressources en absorbent, approximativement, à nouveau dix pour cent chacun[24].

Dans son étude faite en 1983, l'Institut professionnel de la fonction publique Canada a inclus les réalisations gouvernementales suivantes en matière de recherche[25] :

- Canola *rapeseed* : dépenses en recherche et développement, 12 millions de dollars; valeur annuelle de la récolte, 600 millions de dollars;
- Blé de printemps : frais de R-D pour un blé de printemps dur, rouge, résistant à la rouille, 450 000 dollars; valeur des pertes évitées, 200 millions de dollars;
- Maïs hybride : frais de R-D, 32 millions de dollars; valeur de l'augmentation du rendement, 2,6 milliards de dollars (en regard de la période allant de 1959 à 1978);
- Développement de jeunes plants pour le reboisement, dans des conteneurs styroblock, permettant une économie de millions de dollars en salaires;
- Développement de systèmes avertisseurs d'incendie de forêt qui ont permis d'économiser des millions de dollars annuellement par la suppression d'incendies et des dégâts onéreux qui en découlent;
- Les recherches en matière de pêches qui ont eu pour résultat une augmentation de 80 pour cent en valeur de la pêche au saumon coho en Colombie-Britannique et la création d'une nouvelle entreprise de pêche pour le crabe des neiges sur les côtes du Nouveau-Brunswick; valeur annuelle, 40 millions de dollars;
- Technologie de la télédétection;
- Développement d'un procédé efficace d'hydrocraquage pour les pétroles lourds qui sera employé à Lloydminster et à Cold Lake ainsi que pour le traitement des sables bitumineux d'Athabasca;
- Un système de brûleur à mazout des chaudières de ménage qui économise 20 pour cent du combustible;
- Le système de fusée CRV-7;
- Avancements dans le traitement des dérivés de la pâte à papier;
- Télidon, un système vidéo de technologie de pointe pour faciliter l'accès par ordinateur aux diverses banques de données.

Cette liste donne l'essentiel de ce que l'Institut professionnel a voulu montrer : c'est-à-dire que la recherche gouvernementale a eu pour résultat de substantiels bénéfices, en particulier dans le secteur de l'environnement et celui des ressources.

Il existe d'autres preuves de nature plus systématique. Les études entreprises aux États-Unis font ressortir la haute rentabilité de la recherche en agriculture. Deux études canadiennes sont aussi parvenues aux mêmes conclusions. Les chercheurs de l'Université de la Saskatchewan[26] qui ont

travaillé à l'amélioration des variétés de colza importées originellement d'Argentine et de Pologne, ont trouvé que le rendement de ces semences avait augmenté de 101 pour cent annuellement[27].

Naturellement, le taux de rendement des projets menés à bonne fin ne représente pas le total des bénéfices apportés par la recherche. Les preuves existantes laissent penser, cependant, que la recherche en agriculture, a été, pour le Canada, un bon investissement. Le Conseil des sciences du Canada[28] a laissé entendre que des investissements plus importants en recherche forestière apporteraient aussi des bénéfices relativement élevés.

Une grande partie de la recherche gouvernementale, au cours des vingt-cinq dernières années, a eu pour objet la puissance nucléaire, plus précisément le réacteur CANDU. Une étude récente estime que les frais de R-D dans ce secteur s'élèvent à sept milliards de dollars[29]. Une autre étude, qui a appliqué une autre méthode d'appréciation des frais a conclu :

> *Évidemment, jusqu'à présent le projet CANDU* a été un échec commercial qui a coûté aux Canadiens entre 16 et 18 milliards de dollars (1981)[30].

D'autres calculs faits sur les coûts et bénéfices concernant le réacteur canadien sont plus favorables. Bien que les économies apportées par l'usage du CANDU soient controversées, (comparées à celles apportées par l'utilisation du charbon ou du réacteur américain ralenti à l'eau légère) les calculs effectués pour la Commission laissent croire qu'on peut raisonnablement penser, en ce qui concerne les coûts du réacteur, ceux du combustible et le montant des pertes, que l'avantage net du CANDU peut être suffisant pour couvrir les frais occasionnés par la R-D dont il a fait l'objet.

Quoi qu'il en soit du passé, le groupe de travail Wright est convaincu que, tels qu'ils sont administrés actuellement, les laboratoires du gouvernement n'apporteront pas la contribution que leurs ressources permettent d'espérer.

Les laboratoires fédéraux sont fiers, à juste titre, d'une longue tradition d'excellence et d'innovations. Nous craignons, cependant, que ces traditions ne soient sapées par une atmosphère d'inefficacité et par une gestion de style excessivement bureaucratique[31].

Comme remède à cet état de chose, le groupe de travail suggère de faire un plus grand usage d'évaluations faites par des experts et de donner la recherche à faire à des entreprises privées placées sous contrat. Les laboratoires du gouvernement ont besoin d'une meilleure gestion, non de subventions supplémentaires.

La recherche et le développement effectués dans les universités canadiennes ont coûté au total un milliard de dollars en 1983, ce qui représente 20 pour cent environ de toutes les dépenses en R-D faites au Canada. Ceci est en-dessous du niveau de 1970 par six points de pourcentage à cause d'une croissance constante en recherche et développement dans le secteur industriel. Le Canada effectue davantage de R-D dans les universités que ne le font les États-Unis, (8,6 pour cent) mais il s'aligne sur les pays de l'OCDE.

Le groupe de travail Wright a avancé l'argument selon lequel les universités ont une fonction qui dépasse la recherche fondamentale, en tant que chaînon indispensable dans la chaîne d'innovations. Certaines universités

ont pris l'initiative dans ce domaine et, plus particulièrement, l'Université de Waterloo, qui décrit comme suit certaines de ses activités :

> *L'Université a créé l'Institut de recherches de Waterloo pour coordonner les recherches et aider l'industrie à adapter ses besoins à la compétence que possède la faculté. Les recherches parrainées par les industriels à Waterloo dépassent, au total, celles effectuées dans n'importe quelle autre université canadienne. La recherche sous contrat a augmenté, cette année, de 57 pour cent par rapport à l'année passée.*
>
> *Waterloo a fait œuvre de pionnier dans la conception de l'« informatique souple » en créant, au cours des dernières années 1960, l'ordinateur fortran rapide WATFOR de réputation mondiale; l'Université a continué dans ce sens et sa dernière entreprise dans ce domaine a été l'accord Waterloo–IBM pour la vente du MICRONET, un système éducatif de gestion de réseau par ordinateur (24 octobre 1983). L'année passée, Waterloo a vendu plus de logiciels que le MIT.*
>
> (*Massachussets Institute of Technology* et l'Université de Stanford réunis.)
>
> *Cette année, la recherche a été particulièrement honorée par le prix récemment accordé au groupe de recherche sur les Circuits intégrés à très grande échelle (CITGE). Ce prix du Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada, Octroi des subventions thématiques (1,6 million de dollars pour trois ans) est le plus important qui ait jamais été accordé.*
>
> *C'est l'Université de Waterloo qui, la première, a conçu ce qui, aujourd'hui, est devenu le Centre canadien de l'innovation industrielle / Waterloo. Ce centre a pour but de transformer les idées innovatrices en produits commerciaux ou en services.*
>
> (Université de Waterloo, transcription, le 2 novembre 1983, p. 3 de l'introduction.)

Le groupe de travail et ceux qui ont participé au séminaire de ce groupe sur les technologies naissantes, ont jugé que le Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada (CRSNGC) et le Conseil de recherches médicales du Canada (CRM) font du bon travail. Ils ont recommandé que la R-D finance non seulement les frais directs de projets particuliers, mais aussi les frais associés à l'établissement et à l'entretien des installations et des services pertinents; en d'autres termes, que le financement soit total. Bien que ceci ne comporte pas obligatoirement une augmentation du financement total de la R-D dans les universités, le résultat final serait une orientation plus spécialisée des universités dans la recherche, chose que beaucoup croient nécessaire au Canada.

Certains observateurs ont remarqué que le monde des affaires, au Canada, n'apporte guère son appui à la recherche universitaire. On a suggéré, pour stimuler cet appui, que les contributions faites par les entreprises à la R-D dans les universités soient exonérées d'impôt. Étant donné les bénéfices substantiels probables qu'engendrerait ce genre de recherche sur le plan national, la firme qui prendrait avantage de cette disposition semblerait être candidate à un traitement fiscal favorisé.

Au Canada, la contribution industrielle à la R-D s'est élevée, en 1984, à 2,7 milliards de dollars environ, soit plus de 55 pour cent du total des dépenses en R-D faites au pays. Cette somme représente une augmentation supérieure à 14 points de pourcentage au-dessus du niveau des années 1960.

Les dépenses, dans ce sens, du monde des affaires ont augmenté plus rapidement que celles du gouvernement. La recherche dans le monde des affaires, au Canada, est inférieure à celle qui est faite aux États-Unis, en Suisse, en Allemagne de l'Ouest, au Japon et en France, mais est supérieure à ce qui se fait en Hollande, en Norvège, en Finlande et en Australie.

Les caractéristiques essentielles de l'effort fait par l'industrie canadienne en R-D, en 1982, sont les suivantes :

- 1 296 firmes se sont engagées dans des activités déterminées en R-D; 379 de ces firmes étaient sous contrôle étranger.
- 231 entreprises ont dépensé plus d'un million de dollars en R-D.
- La contribution des entreprises purement canadiennes s'est élevée à 57 pour cent des dépenses en R-D dans l'industrie; les entreprises sous contrôle étranger ont contribué aux 43 pour cent restants.
- 71 pour cent du financement de R-D dans l'industrie ont été fournis par les entreprises et quelque 13 pour cent (les exonérations d'impôt exclues) ont été fournis par le gouvernement fédéral ou par les gouvernements provinciaux.
- Le rapport moyen entre la R-D et le chiffre de ventes a été de 1,2 pour cent, soit une augmentation de 50 pour cent sur le chiffre de 1975. Ce rapport a augmenté aussi bien pour les firmes sous contrôle étranger que pour celles purement canadiennes. En tant que groupe, les firmes purement canadiennes tendent à dépenser davantage en R-D relativement aux ventes, que ne le font les firmes sous contrôle étranger.
- Le rapport R-D/ventes a été le plus élevé dans les industries aéronautiques, celles de l'équipement en communications et dans les services d'ingénierie. L'industrie de l'équipement en communications compte pour 28 pour cent environ en R-D industrielle, 12 pour cent vont aux puits pétroliers et aux produits du pétrole et 10 pour cent aux avions et aux pièces de rechange[32].

L'appui direct du gouvernement à la R-D a lieu actuellement sous la forme de subventions, de contrats ou de concessions fiscales. Les programmes qui ont reçu les subventions les plus élevées en 1983–1984 sont le Programme de productivité de l'industrie du matériel de défense (PPIMD) avec 169,2 millions de dollars, le Programme de développement industriel et régional (PDIR) avec 102,7 millions de dollars et le Programme d'aide à la recherche industrielle (PARI) avec 48 millions de dollars. Les contrats en R-D du gouvernement ont totalisé 268 millions de dollars en 1983. Les concessions fiscales prennent à présent la forme d'une annulation à 100 pour cent des dépenses en capital pour la R-D; d'un crédit fiscal de 20 pour cent (ce qui réduit les coûts de base pour l'allocation de dépenses en capital); et une disposition concernant les déductions et les crédits non utilisés (crédit fiscal pour la recherche scientifique (CFRS), que le gouvernement a sensiblement diminué[33].

Le tableau 8-8 indique quelle a été l'aide à la R-D apportée par les primes fiscales en vigueur entre 1978 et 1982. Ces primes consistaient en un crédit fiscal (imposable) de 10 pour cent et en une allocation égale à 50 pour cent de l'augmentation des dépenses en R-D pour la période en cours, basés sur une moyenne de trois ans. Ainsi qu'on l'a vu, ces primes ont atteint la somme approximative de 178 millions de dollars en 1981 (en impôts non perçus) et l'on s'attend à ce que cette somme atteigne 203 millions de dollars en 1982.

TABLEAU 8-8 Encouragements d'ordre fiscal pour la recherche et le développement et leurs coûts

	(en millions de dollars)					
Année	Crédit demandé	Taux de crédit effectif[a]	Valeur après impôt[b]	Allocations	Épargne fiscale réalisée	Épargne totale
1978	28	4,8	13,4	50	21,0	34,4
1979	58	7,5	27,8	128	53,8	81,6
1980	80	7,9	38,4	188	79,0	117,4
1981	125	8,5	60,0	282	118,4	178,4
1982	142,3[c]	8,5	68,2	322	135,2	203,4[c]

Sources: Statistique Canada, *Statistiques sur la recherche et le développement industriels, 1982*, catalogue n° 88-202, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1984, tableau 2-1; et Annexe III, tableau 23.

a) Crédits demandés ÷ dépenses en recherche et développement des requérants;
b) en supposant que les bénéficiaires soient imposés à 42 pour cent;
c) estimations faites par le personnel de la Commission.

Les tableaux 8-9 et 8-10 donnent les renseignements supplémentaires concernant l'aide gouvernementale à la R-D.

TABLEAU 8-9 Versements effectués par le gouvernement fédéral à l'industrie canadienne pour la R-D[a]

Exercice financier	Contrats	Contributions	Associations	Total
1977–1978	85,9	100,4	1,2	187,6
1978–1979	101,0	76,3	1,5	178,8
1979–1980	99,1	103,4	1,5	204,0
1980–1981	100,2	113,7	1,6	215,5
1981–1982	126,8	153,5	1,9	282,2
1982–1983	165,1	197,3	2,2	364,6
1983–1984	190,2	268,2	3,1	461,5

Source: Statistique Canada, *Les dépenses du gouvernement fédéral pour les activités des sciences naturelles de 1963–1964 à 1983–1984*, Ottawa, Statistique Canada, Centre de Statistiques des sciences, 1983, p. 33.

a) R-D en sciences naturelles.

TABLEAU 8-10 Subventions pour la R-D, 1978–1982

Année	Épargne fiscale	Subventions et contrats	Subventions et contrats après impôt[a]	Subventions totales	Subventions ÷ R-D accomplie dans le secteur des affaires
1978	34,4	178,8	123,7	157,6	15,7
1979	81,6	204,0	150,2	231,8	18,2
1980	117,4	215,5	156,4	273,8	17,5
1981	178,4	282,2	202,4	380,8	19,0
1982	203,4[b]	364,4	322,0	525,4	20,4

Source: Statistique Canada, *Statistiques sur la recherche et le développement industriels, 1982*, catalogue n° 88-202, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1984.

a) On suppose que les subventions sont imposées à 42 pour cent;
b) estimations du personnel de la Commission.

Lorsqu'on compare les diverses formes d'aide apportée à la R-D, dans le temps, et dans tout le pays, il importe de remarquer que les contrats en R-D ne comportent pas, généralement, le même niveau d'aide à l'industrie, selon qu'il s'agit d'une subvention ou d'une mesure fiscale. Le gouvernement canadien se réserve l'exclusivité de *toutes* les technologies développées sous contrat fédéral; l'entrepreneur a généralement le statut de concessionnaire non-exclusif de toute technologie qu'il désire employer. Naturellement, la technologie développée avec l'aide d'une subvention ou d'une mesure fiscale demeure la propriété exclusive de la firme concernée.

La comparaison du niveau d'aide dépend, sur le plan international, de l'importance que nous accordons au travail en R-D accompli sous contrat avec les gouvernements. C'est-à-dire que, si nous considérons un contrat comme l'équivalent, dollar pour dollar, d'une subvention ou d'un crédit fiscal, l'aide alors apportée à la R-D aux États-Unis, en Angleterre, en France, en Allemagne de l'Ouest et en Suède, est plus élevée qu'elle ne l'est au Canada. Par contre, si ce contrat n'est pas une subvention à 100 pour cent, l'aide canadienne se rapproche beaucoup du niveau d'aide pratiqué dans les pays cités.

Si nous voulons évaluer les mérites de la R-D dans l'industrie, il faut d'abord nous demander non seulement si l'aide canadienne est comparable à celle des autres pays, mais aussi ce que cette aide devrait être idéalement. Il s'agit ici de ce qu'on appelle les considérations d'extériorité, c'est-à-dire jusqu'à quel point les bénéfices apportés à la société par la R-D dépassent ceux qu'en retire la firme qui s'y engage.

Le Conseil économique du Canada a conclu que les dépenses canadiennes en R-D étaient insuffisantes et qu'il était nécessaire qu'elles augmentent tant dans le secteur public que dans le secteur privé[34]. Le Conseil n'a pas indiqué si ces dépenses supplémentaires devaient s'appliquer à la R-D dans l'industrie ou dans d'autres secteurs. Le Comité sénatorial s'est prononcé contre une augmentation de l'exonération d'impôt comme moyen d'encouragement et n'a

suggéré aucun changement concernant les contrats ou les subventions. Le groupe de travail Wright a recommandé que soient examinés à nouveau tous les programmes de subvention et que ceux qui ne reçoivent pas l'aval des clients soient graduellement éliminés. Il a aussi recommandé qu'une plus grande partie de la R-D gouvernementale soit effectuée sous contrat sans qu'en soit augmentée la totalité. Il a conclu que l'encouragement par exonération d'impôt était généreux et que tout changement devait s'effectuer dans le sens d'une définition élargie de la R-D.

Une étude faite pour la Commission sur la stratégie industrielle[35] soutient que les bénéfices apportés à la société par la R-D sont beaucoup plus importants qu'on ne le croit en général, et préconise, au Canada, un financement de la R-D beaucoup plus généreux. Non seulement la R-D a pour résultat des innovations qui apportent à la société des bénéfices bien supérieurs au montant des compensations versées à l'innovateur, (effet de surplus), mais les personnes qui travaillent à la fabrication du nouveau produit acquièrent des connaissances qui leur permettront d'avoir un meilleur salaire. D'après cette étude, ces salaires plus élevés sont un bénéfice supplémentaire apporté par la R-D.

> *Les bénéfices sociaux apportés par la R-D industrielle, dans l'hypothèse d'une économie fermée, sont considérés comme passablement élevés, atteignant souvent 30 à 50 pour cent. Ces estimations ne tiennent pas compte, d'autre part, des bénéfices qu'apporterait la R-D à la main-d'œuvre du pays, si ceci était le moyen de maintenir une ouverture technologique. Dans le contexte d'une économie ouverte, si l'idée fondamentale sur laquelle reposent les théories d'ouverture technologique est correcte, les bénéfices sociaux de la R-D qui permettent le maintien de cette ouverture pourraient être bien supérieurs aux estimations conventionnelles[36].*

Cette étude est favorable à l'appui de la R-D par divers moyens : impôt, subvention, emprunt garanti, politiques d'équipement[37]. Cet appui devrait être beaucoup plus important qu'il ne l'est actuellement. On avance l'argument selon lequel le 1,5 pour cent du PNB envisagé pour les dépenses en R-D au Canada est un chiffre insuffisant.

> *Si l'on veut que le Canada ait sa part d'industries technologiquement progressives, il faudra y consacrer des ressources qui se rapprochent des dépenses que la plupart des pays industrialisés font dans ce secteur. En 1977, ces dépenses ont été sensiblement égales à 5 ou 6 pour cent[38].*

Cette conclusion laisse entrevoir la possibilité d'un financement plus important.

En résumé, en ce qui concerne le financement de la R-D par le gouvernement fédéral, l'opinion générale est que ce dernier ne devrait pas augmenter ses activités en R-D, mais qu'il pourrait, dans certains cas, confier la R-D à des entrepreneurs privés. D'autre part, il conviendrait au secteur des affaires d'appuyer davantage la R-D dans les universités; à cette fin, l'encouragement par le moyen d'exonération d'impôt est chose normale. Une aide plus importante de la part du gouvernement fédéral aux universités engagées dans la R-D devrait prendre la forme de subventions.

Il n'y a pas une telle conformité d'opinion sur l'appui apporté à la R-D industrielle. Si le Crédit fiscal pour la recherche scientifique était demeuré en vigueur, le système canadien aurait été très généreux à tous égards. En fait, la générosité relative du système se résume à l'appui accordé aux travaux de R-D, que le gouvernement donne à effectuer sous contrat.

Quoi qu'il en soit, les résultats de l'étude faite par la Commission sur la stratégie industrielle penchent en faveur d'un appui financier *beaucoup plus généreux*. Les arguments avancés méritent qu'on s'y arrête, mais ne demandent pas une réaction immédiate. Cependant, le gouvernement fédéral devrait reformuler le Crédit fiscal pour la recherche scientifique. On pourrait rembourser une partie des dépenses occasionnées par la R-D aux entreprises dont le revenu imposable est insuffisant pour profiter du crédit fiscal – une forme négative d'impôt sur le revenu. Il est préférable de faire confiance à un système fiscal plutôt qu'à un système de subventions, qui a tendance à être encombrant et qui peut fausser les données du marché quant aux dépenses en R-D susceptibles d'apporter les meilleurs bénéfices.

Notes

1. Edward Denison est le plus connu. Consulter *The Sources of Economic Growth in the United States and the Alternatives Before Us*, New York, Committee for Economic Development, 1962.
2. Mancur Olson, *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*, New Haven, Yale University Press, 1982.
3. Nathan Rosenberg, *Inside the Black Box: Technology and Economics*, London, Cambridge University Press, 1982, p. 62–70.
4. Edwin Mansfield, « Le virage technologique et la diffusion internationale des nouvelles technologies : un tour d'horizon » dans *L'industrie canadienne et le virage technologique*, vol. 3 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.
5. National Science Foundation, *Science Indicators, 1974*, Washington D.C., U.S. Government Printing Office, 1975.
6. Edwin Mansfield, *International Technology Gaps and the Intelligence-Gathering Activities of Firms*, Pittsburgh, University of Pennsylvania, 1984.
7. Raymond Vernon, *Storm over the Multinationals: The Real Issues*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1977.
8. Bruce R. Scott, « American Competitiveness: Concepts, Performance and Implications », présentation à la *Harvard Business School* au cours du 75e colloque anniversaire portant sur l'*United States Competitiveness in the World Economy*, 1984.
9. Conseil économique du Canada, *Les enjeux du progrès : innovations, commerce et croissance*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1983, p. 59.
10. D.J. Daly et S. Globerman, *Tariff and Science Policies: Applications of a Model of Nationalism*, Toronto, University of Toronto Press, pour le Conseil économique de l'Ontario, 1976, p. 97–98.
11. *Ibid.*, p. 95.
12. Conseil économique du Canada, *Les enjeux du progrès : innovations, commerce et croissance*, p. 72.

13. Conseil national de recherches, *Rapport annuel, 1983–1984*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1984, p. 12–21.

14. L'Ontario conserve les centres de technologie à Ottawa (micro-électronique), Peterborough (robotique), conception et fabrication assistées par ordinateur Cambridge (CAD/CAM), Sudbury (ressources de machines), Chatham (machines agricoles et conditionnement des aliments), et Saint-Catharines (pièces détachées d'automobiles).

15. Canada, Sénat, Rapport du comité sénatorial permanent des finances nationales, *L'appui du gouvernement fédéral à l'avancement de la technologie : un survol*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1984 p. 44 (accentué dans la version originale).

16. *Ibid.*, p. 34.

17. Conseil des sciences Canada, Déclaration du Conseil : *Les conseillers scientifiques canadiens*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1984.

18. Z.P. Zeman, « Towards Technology Acquisition Policy: Six National Approaches », étude préparée pour le compte de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Toronto, 1984.

19. Canada, Ministère d'État pour les sciences et la technologie, *Rapport du groupe de travail sur les politiques et programmes fédéraux de développement technologique*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1984 (Douglas Wright, président).

20. Canada, Sénat, Rapport du comité sénatorial permanent des finances nationales (C. William Doody, président).

21. Rapport du groupe de travail sur les politiques et programmes fédéraux de développement technologique, p. 4.

22. Comité sénatorial permanent des finances nationales : « L'appui du gouvernement fédéral à l'avancement de la technologie », p. 4.

23. Richard Nelson et Richard N. Langlois, « Industrial Innovation Policy: Lessons from American History » dans *Science* n° 219, le 18 février 1983, p. 815.

24. Statistique Canada, *Indicateurs de l'activité scientifique au Canada 1983*, catalogue n° 88–202, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1983, p. 23.

25. L'Institut professionnel de la fonction publique du Canada, *Recherche-développement intramuros dans la fonction publique : problèmes et remèdes*, document d'étude, Ottawa, l'Institut, 1983, p. 4–6.

26. J.G. Nagy et W.H. Furtan, « The Socio-economic Costs and Returns from Rapeseed Breeding in Canada », Saskatoon, University of Saskatchewan, Department of Agricultural Economics, 1977.

27. Une autre étude reconnue est celle de B.E. Prentice et G.L. Brinkman, *The Value of Agricultural Research in Ontario*, Guelph, University of Guelph, Ontario Agricultural College, 1982.

28. Conseil des sciences du Canada, *La forêt canadienne en danger*, Ottawa, le Conseil des sciences, 1983.

29. Kristian S. Palda, *Industrial Innovation: Its Place in the Public Policy Agenda*, Vancouver, Fraser Institute, 1984, p. 108.

30. George Lerner, « AECL – An Evaluation of a Crown Corporation as a Strategist in an Entrepreneurial, Global Scale Industry », ouvrage présenté au *Research Conference on Government Enterprises*, parrainé par le Conseil économique du Canada, tenu à l'Université de Toronto, les 21 et 22 novembre 1984, p. 7.

31. Rapport du groupe de travail sur les politiques et programmes fédéraux de développement technologique, p. 27 (accentué dans la version originale).

32. Statistique Canada, Statistiques sur la recherche et le développement industriels, 1982 (avec des prévisions pour 1984), catalogue nº 88-202, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1984, p. 26.

33. L'Association canadienne d'études fiscales, *The National Finances, 1983-1984*, Toronto, L'association canadienne d'études fiscale, 1984, p. 243.

34. Le Conseil économique du Canada, *Les enjeux du progrès : innovations, commerce et croissance*, p. 96.

35. Richard G. Harris, « Le commerce, la politique industrielle et la concurrence internationale » dans *Le commerce, la politique industrielle et la concurrence internationale*, vol. 13 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.

36. *Ibid.*

37. *Ibid.*

38. *Ibid.*

Le rôle de l'esprit d'entreprise et celui de la gestion

Le développement et la croissance de notre économie dépendent de nos ressources humaines, naturelles et en capital, ainsi que de la technologie qui en fait usage. Il y a aussi cependant deux autres facteurs critiques dont dépend notre bien-être économique : la réunion de tous ces éléments pour former une entreprise productive, ce qui est l'essence même d'une entreprise, ainsi que le processus constant de l'organisation et de la gestion efficaces de chacun de ces éléments.

L'idée que se fait le public, en général, des entrepreneurs est celle de quelques individus innovateurs qui osent prendre des risques dans le but de faire des bénéfices; ils sont, le plus souvent, associés à de petites ou moyennes entreprises plutôt qu'à des firmes importantes. Bien que l'individualité soit évidente surtout dans les petites entreprises, l'esprit qui a présidé à leur création est aussi le facteur critique qui a permis l'expansion de nombreuses sociétés actuelles. Pour le bon fonctionnement de ces grandes entreprises, un système efficace de gestion est essentiel. Dans la plupart des cas, cette gestion est assurée par une équipe de professionnels qui s'occupe de toutes les activités de l'entreprise, depuis la production jusqu'à la publicité, la commercialisation et la distribution.

Pour que ces grandes sociétés survivent et prospèrent, il faut, cependant, que leurs gestionnaires professionnels possèdent un esprit d'entreprise qui peut se manifester de bien des façons, par exemple par le développement de nouvelles méthodes de commercialisation, ou l'absorption d'une autre entreprise comme moyen d'augmenter l'efficacité de la firme.

Bien qu'il y ait certaines différences dans la conception, il est parfois difficile, dans la pratique, de distinguer clairement entre l'esprit d'entreprise et la gestion, en particulier lorsque le premier se manifeste par un processus constant de changements et d'innovations dans des entreprises existantes par rapport au lancement de nouvelles entreprises. Bien que les membres de la Commission suggèrent que l'on s'occupe en premier lieu de la gestion, et ensuite de l'esprit d'entreprise, il semble qu'un certain chevauchement soit inévitable.

Les techniques de gestion, qualité et organisation

La Fédération canadienne des doyens de la gestion et des études administratives a souligné le rôle critique de la gestion dans le développement de l'économie nationale.

> *Il faut concevoir la gestion elle-même comme une ressource nationale, comme le sont les ressources techniques, naturelles, financières, en main-d'œuvre, etc., car la gestion est à la fois le catalyseur et l'élément qui mobilise, organise et agglutine ces ressources.*
>
> *La concurrence internationale, qui se fait sentir aussi bien sur les marchés nationaux que sur les marchés étrangers, exige que notre gestion soit de classe*

mondiale si nous voulons parvenir à une économie saine et atteindre les buts sociaux que nous nous sommes fixés. Assurer la disponibilité de tels talents devrait faire partie des priorités absolues de la nation.

(Fédération canadienne des doyens de la gestion et des études administratives, transcription, le 30 novembre 1983, p. 1.)

Les techniques, la qualité et l'organisation de la gestion, au Canada, soulèvent plusieurs questions. Comment la qualité générale de la gestion canadienne peut-elle être évaluée en fonction des normes internationales? L'approche canadienne est-elle très différente de celle des autres pays? Comment se compare la qualité des gestionnaires canadiens relativement aux normes internationales? Ont-ils une formation équivalente ou une formation de la même qualité que celle que possèdent leurs homologues étrangers? Possèdent-ils la même expérience dans des fonctions essentielles de gestion que celle de leurs homologues étrangers?

C'est aux États-Unis qu'ont pris naissance et se sont développées les conceptions et les pratiques qui ont permis la gestion efficace de vastes entreprises. Les méthodes canadiennes de gestion sont semblables à celles qui sont appliquées aux États-Unis mais, sous certains aspects importants, elles sont peut-être moins efficaces. On a beaucoup discuté, dernièrement, pour savoir si les États-Unis, où s'établissaient autrefois les normes que le monde adoptait, n'avaient pas pris un certain retard. Cette Commission a inclus dans sa recherche l'examen du débat sur les idées et les pratiques américaines de gestion[1]; il peut être utile de souligner quelques-unes des questions soulevées chez nos voisins du sud. L'un des principaux critiques de l'organisation économique américaine prétend que l'économie de ce pays s'est lentement détériorée depuis la fin des années 1960[2]. Ceci est la conséquence d'un désordre politique et du fait que les entreprises américaines n'ont pas réussi à sortir du système de production massive, dont elles ont été les pionniers, pour adopter une forme plus compétitive de production et d'organisation.

Une organisation rigide de gestion centralisée n'est plus appropriée dans une Amérique à présent rattachée à une économie mondiale intégrée. On peut reproduire ce modèle d'organisation n'importe où au monde, y compris dans des régions où la main-d'œuvre et les matières premières sont moins onéreuses et où naissent de nouveaux marchés. En conséquence, l'économie américaine et celle de tous les pays industrialisés ont subi, depuis 1970, de profonds changements dans leur structure, à mesure que leurs industries de production en masse, qui étaient à la base de leur économie depuis un demi-siècle, c'est-à-dire l'acier, les textiles, l'automobile, le caoutchouc, les chantiers navals et l'industrie des produits mondiaux, sont devenues moins compétitives sur les marchés mondiaux. Le seul moyen, par lequel les pays industrialisés pourront augmenter le niveau de vie de leurs citoyens à l'avenir, est de concentrer leurs efforts sur des créneaux de haute valeur qui existent dans ces industries, et saisir et maintenir un leadership mondial dans de nouvelles industries basées sur des technologies de pointe, ou sur des technologies naissantes. Ceci exige une différente forme d'organisation, beaucoup plus souple et adaptable que ne le sont les structures conçues pour une production normalisée de masse[3].

Selon l'opinion de cet observateur, les gestionnaires des sociétés américaines ont réagi de diverses façons aux difficultés auxquelles ils sont confrontés, mais nullement de façon à ce que les mesures prises aient un effet durable à long terme :

Les innovations n'ont pas été technologiques ou institutionnelles. Elles ont été plutôt basées sur la comptabilité, l'évasion fiscale, la gestion financière, les fusions, les acquisitions et le litige. Ces innovations ont été bureaucratiques. Au cours des quinze dernières années, les gestionnaires professionnels américains sont graduellement devenus des entrepreneurs en paperasserie[4].

Selon le critique, ces manipulations paperassières peuvent prendre la forme d'un jeu impitoyable à l'issue duquel les gagnants le sont aux dépens des autres, que ce soit les actionnaires, les contribuables ou les consommateurs. Bien que ce jeu puisse être lucratif pour ceux qui le jouent habilement « il ne crée pas de nouvelles richesses; il réarrange simplement le capital industriel. Et il a hâté notre déclin collectif[5]. »

Ces manipulations paperassières sont un parapluie qui couvre un certain nombre d'échecs et d'imperfections de nos sociétés démocratiques en regard d'une économie de marché. Elles seraient un autre terme pour désigner la recherche de prébendes – qui comporte l'utilisation de ressources réelles pour soutirer le plus de richesses possible aux autres membres de la société. Depuis le début des années 1970, ce problème a été au centre des discussions concernant les difficultés économiques auxquelles les démocraties industrielles occidentales ont à faire face[6]. Il existe en partie dans le secteur des sociétés privées. On peut citer comme exemple l'important personnel en relations publiques et gouvernementales que les sociétés entretiennent pour aider à l'obtention de marchés lucratifs. Les membres de ce personnel peuvent exercer des pressions sur le gouvernement pour protéger des avantages acquis ou pour en obtenir de nouveaux. La rentabilité de certaines industries peut dépendre davantage de la façon dont le gouvernement manipule le milieu économique général et sectoriel que de la qualité de la production technique et de la technologie employée. Ainsi que l'a fait observer un membre du Conseil de cadres supérieurs-planification d'entreprise du *Conference Board du Canada* à la Commission :

Il faut examiner une industrie après l'autre et se demander où se trouve le levier de commandes. En micro-électronique, si vous passez votre temps en avion pour aller à Ottawa, vous avez manqué le coche.

Dans l'industrie de l'énergie, si vous passez votre temps en avion pour aller à Ottawa, vous avez mis dans le mille car c'est là qu'on fait de l'argent.

(Peter Flynn, à la Commission royale et au *Conference Board du Canada*, Conseil de cadres supérieurs-planification d'entreprise, transcription, le 10 mai 1984, p. 100.)

Ceux qui se livrent à ces manipulations paperassières essayent d'influencer le gouvernement pour modifier ou défendre la répartition actuelle des revenus. Mais, en dehors de ce qu'ils peuvent obtenir du gouvernement, ils poursuivent d'autres objectifs : la fusion de compagnies, ce que certains considèrent comme socialement improductif, en particulier lorsque cela conduit à des

groupements tentaculaires. Selon l'opinion des membres de la Commission, cette fusion peut, cependant, être avantageuse pour l'un des trois groupes suivants : pour l'ensemble de la société, pour les propriétaires de l'une ou des deux entreprises concernées, et cela aux dépens de la société, pour les gestionnaires ou pour un groupe d'« initiés », aux dépens de quelques-uns, de tous les propriétaires, ou encore de l'ensemble de la société.

Les fusions profitent à l'ensemble de la société lorsqu'elles permettent aux entreprises concernées d'effectuer des économies de salaire, ce qui est simplement une meilleure adaptation des talents et des capacités aux possibilités qui se présentent. Les fusions qui favorisent une plus grande spécialisation, une production à grande échelle ou une meilleure utilisation des capacités de gestion ou de commercialisation, peuvent augmenter l'efficacité et abaisser les prix de revient. Nous avons assisté, comme nous pouvions nous y attendre, à une poussée d'acquisitions et de dépossessions, dans une économie qui, comme conséquence d'une libéralisation du commerce largement basée sur des changements technologiques, est en voie de rationaliser l'arrangement de sa production.

La fusion peut profiter aux propriétaires des entreprises concernées aux dépens de la société, si elle donne à la nouvelle entité un plus grand pouvoir de marché (par exemple, la possibilité d'acquérir un monopole). Il est peu probable que ceci se produise dans des industries caractérisées par un commerce relativement libre, par l'absence de réglementation ou d'autres barrières s'opposant à la venue de nouveaux concurrents.

Parfois, la fusion apporte à la fois une économie de ressources et une plus grande puissance de marché. En général, ceux qui ont examiné cette possibilité sont d'avis que les avantages apportés par les économies effectuées tendront à compenser ce qu'une plus grande puissance de marché peut avoir de nuisible.

La fusion, ainsi que de nombreux autres arrangements, dont le but n'est que de prendre avantage de déductions et de crédits fiscaux qui ne pourraient être obtenus autrement, profitera aux propriétaires des firmes en question, mais non à la société. Ce genre d'activité pourrait être moins commun, si le système fiscal prévoyait le transfert ou le remboursement d'une partie au moins des déductions et des crédits non utilisés. La fusion peut aussi être utilisée pour altérer le chiffre des gains et gonfler la valeur des actions au bénéfice des initiés, des promoteurs ou de la direction, aux dépens des autres actionnaires ou peut-être de l'ensemble de la société. Ce dernier résultat fait partie de ce qu'est, essentiellement, l'entreprise paperassière.

Une étude récente faite aux États-Unis sur l'amplitude, la disposition et la source de gains qui résultent de la fusion, a conclu :

> *La fusion de sociétés engendre des gains positifs dont profitent les actionnaires de la nouvelle entreprise ainsi formée et que conservent les actionnaires des entreprises fusionnées. Il ne semble pas que les gains créés par la fusion soient le résultat d'une nouvelle puissance de marché*[7].

Ainsi, aux États-Unis du moins, la fusion peut engendrer des gains qui sont la conséquence de l'économie de ressources, d'une gestion plus efficace ou de l'obtention de bénéfices fiscaux. Ce dernier cas, du point de vue social, ne serait pas créateur de richesse.

Cette conclusion, même si on l'accepte comme valide, peut ne pas être applicable à l'économie canadienne en raison de ses différences avec l'économie américaine. Au cours de la dernière décennie, de grands conglomérats d'entreprises ont vu le jour au Canada. Représentent-ils une entreprise paperassière contre-productive? Dans son Rapport de 1978, la Commission royale sur la concentration de sociétés déclare que les conglomérats ont facilité le transfert de ressources d'industries vieillissantes et statiques à des industries nouvelles et dynamiques, tout en favorisant la possession de ces industries par des Canadiens. Cependant, la Commission conclut :

> *Tout bien considéré, la diversification pratiquée par les conglomérats a probablement diminué l'efficacité de la répartition de ressources au Canada, mais pas de façon importante. Les entreprises qui ont appliqué cette stratégie ont généralement payé à leurs actionnaires et à leurs investisseurs des dividendes au-dessous de la moyenne. À long terme, la pratique de la diversification sauvage cessera probablement en raison de la pression exercée par la concurrence*[8].

Le maintien de la diversification par les conglomérats, depuis 1978, infirme cette conclusion. Ceux-ci se sont diversifiés à partir d'industries peu rentables, ce qui était peut-être la meilleure stratégie possible. La question de savoir s'il aurait été plus profitable pour les actionnaires que cette diversification se fasse en leur nom reste ouverte à la controverse.

D'autres critiques de la gestion théorique et pratique appliquée aux États-Unis, et peut-être de celle appliquée dans toute l'Amérique du Nord, se rapportent aux mêmes facteurs qui ont donné naissance à l'entreprise paperassière. Parmi ces facteurs, on trouve l'acquisition de bénéfices à court terme aux dépens d'une croissance et d'un développement à long terme, et la négligence envers ce qui est l'aspect réel des activités d'une entreprise. À notre époque, il faut qu'une entreprise soit gérée en vue de l'avancement de techniques et de technologies de production, du développement de nouveaux produits, d'un contrôle qui assure des produits sans défauts, une gestion à jour des stocks, et une réduction de la structure hiérarchique dominante dans la plupart des grandes sociétés nord-américaines, chose onéreuse et qui va à l'encontre de la motivation chez les employés.

Certains observateurs soutiennent que la durée limitée pendant laquelle un gestionnaire occupe un poste déterminé aggrave les conceptions à court terme de nombreuses sociétés nord-américaines. Le gestionnaire concerné est ainsi poussé à produire des résultats aussi rapidement que possible, pour que le crédit lui en soit attribué plutôt qu'à son successeur. Selon plusieurs observateurs, les entreprises japonaises pratiquent une approche à long terme. Elles ont peut-être un coût en capital moins élevé avec, probablement, un plus long délai de remboursement pour leurs investissements. L'emploi à vie garanti par de nombreuses firmes japonaises, l'absence de pression exercée par la bourse et les menaces d'absorption peuvent aussi permettre aux gestionnaires japonais d'avoir une conception à long terme.

Une étude récente faite aux États-Unis[9] indique que les compagnies américaines, qui fonctionnent selon des conceptions à long terme, sont celles qui réussissent le mieux. De même, une étude faite sur les compagnies

canadiennes réputées pour leur excellence fait voir que celles-ci appliquent des conceptions similaires :

La continuité dans la fonction de président-directeur général (P.-D.G.) et dans l'équipe de gestion de ces compagnies, ainsi que les relations symbiotiques que ces cadres entretiennent avec leur conseil d'administration, leur procurent suffisamment d'expérience et leur donnent assez de confiance pour qu'ils consentent à sacrifier des avantages immédiats en vue de bénéfices à long terme. Bien que la pression exercée par les analystes financiers, par la bourse et par les actionnaires qui désirent des gains trimestriels plus élevés soit un facteur d'une grande importance et la source d'une certaine préoccupation, ces excellentes compagnies semblent pouvoir maintenir un équilibre approprié . . .

Par cet équilibre soigneusement calculé entre les intérêts à court terme et ceux à long terme de la compagnie, ces entreprises paraissent avoir évité le malaise auquel les médias et les commentateurs officiels, en Amérique du Nord, attribuent le déclin de l'industrie américaine. Ce malaise a pour cause une trop grande importance donnée à la rentabilité immédiate par des gestionnaires pressés d'obtenir des résultats avant d'être mutés à un autre poste, à laquelle s'ajoute le non-investissement, pour l'avenir, dans la création de nouveaux produits, dans une meilleure technologie et dans des installations modernes[10].

Deux autres études[11] montrent que les compagnies réputées pour leur bonne gestion ont un certain nombre de caractéristiques communes. Ces caractéristiques incluent : une claire définition des affaires que traitent les compagnies et de celles qu'elles ne traitent pas; une volonté déterminée de leadership qu'elles essaient d'atteindre par la valeur des produits offerts à leurs clients et par la détermination et l'exploitation de leur compétitivité; et, enfin, une structure organisationnelle et une approche opérationnelle qui incitent les employés à contribuer au succès de la compagnie en éveillant chez eux un sentiment de participation. Selon une étude faite pour cette Commission[12], certaines aciéries canadiennes sont devenues des leaders sur le plan mondial en matière de productivité et de croissance de productivité, en limitant leurs activités à une seule industrie et en appliquant une stratégie fortement influencée par des considérations technologiques.

Une étude faite en 1984[13] sur 28 pays a classé le Canada au septième rang en compétitivité générale, alors qu'il avait été classé onzième en 1983 et sixième en 1982. Le Canada a été classé premier, en 1984, en ressources naturelles, troisième en dynamisme financier, cinquième en ressources humaines et sixième en dynamique de marché. Cependant, dans d'autres secteurs, le Canada n'a pas été aussi brillant. Nous avons été classés onzième en dynamisme économique, quatorzième en efficacité industrielle ainsi qu'en consensus et en stabilité politique et sociale, quinzième en orientation innovative hardie, et seizième en terme d'intervention gouvernementale dans l'économie. Les pays placés avant le Canada en matière de compétitivité générale sont les États-Unis, classés premiers, puis la Suisse, le Japon, l'Allemagne, le Danemark et la Suède.

Au moment où ce Rapport a été rédigé, on ne possédait pas de détail sur le rendement comparé des productions en 1984. En 1983, le Canada a fait piètre figure dans la qualité des produits, leur conception, leur style, leur sécurité,

leur délai de livraison et le service après-vente. Il en a été de même dans les domaines de l'innovation en productions techniques et en produits de série, dans la promptitude à exploiter les inventions, et dans la souplesse industrielle. Au cours de la période allant de 1977 à 1982, les employés canadiens ont occupé le dernier rang en croissance de productivité et la comparaison ne leur a pas été davantage favorable concernant leur désir de travailler efficacement et leur acceptation d'appareils susceptibles d'économiser de la main-d'œuvre. Le classement du Canada n'a pas été brillant, non plus, en ce qui concerne l'énergie de la gestion et l'esprit d'entreprise.

Certains autres observateurs ont fait des commentaires sur le manque d'esprit d'entreprise chez les gestionnaires canadiens. Un exposé de cette Commission fait remarquer :

> *J'ai trouvé que le canadien moyen est aussi entreprenant que le citoyen de n'importe quel autre pays, dans les limites de ses ressources. En général, on ne peut le blâmer. Ce qu'on peut mettre en question, c'est l'esprit d'entreprise de quelques centaines de personnes dans la gestion de nos grandes compagnies.*
>
> *Dans certains cas, ce manque d'esprit d'entreprise vient du fait que la compagnie n'est qu'une simple succursale et ne possède pas les connaissances nécessaires ni, surtout, le mandat de procéder à une diversification et à un plus ample traitement des produits. Dans d'autres cas la cause n'est pas aussi évidente. Une niche confortable dans la compagnie, obtenue grâce à la possession d'une mine abondante en minerai, ou celle d'une licence pour exploiter une riche forêt, ou encore le fait d'être à l'abri de la concurrence, peuvent être des facteurs déterminants.*
>
> (*H.N. Halvorson Consultants Ltd*, transcription, le 19 août 1983, p. 3.)

D'autres ont mis en doute le sens de l'esprit d'entreprise de plusieurs petites sociétés canadiennes :

> *Le développement de nouveaux produits dans les entreprises consiste essentiellement en un exercice d'esprit d'entreprise interne à cette dernière et qui dépend davantage des connaissances de marketing que de la capacité technologique de l'entreprise.*
>
> *L'aptitude à découvrir, concevoir et mettre au point des produits en tenant compte des changements technologiques et des marchés, voilà l'essence même de l'esprit d'entreprise. Et c'est précisément là que les firmes canadiennes ont, selon toute apparence, échoué*[14].

On entend souvent dire que les personnels de direction et les cadres individuels au Canada sont très compétents. Un membre du Conseil de cadres supérieurs-planification d'entreprise du *Conference Board du Canada* a soutenu ce qui suit devant la Commission :

> *J'ai œuvré avec du personnel de direction partout dans le monde et je réprouve complètement l'idée que les cadres canadiens ne sont pas aussi compétents que tout ce que j'ai connu dans le monde, et j'inclus ici les Japonais et les Allemands, et tous les groupes qui sont à juste titre réputés pour leur compétence.*
>
> (Arthur Earle, à la Commission royale et au *Conference Board du Canada*, Réunion du Conseil de cadres supérieurs-planification d'entreprise, transcription, le 10 mai 1984, p. 87–88.)

Lors d'une participation faite devant la Commisison au colloque sur la petite entreprise, l'on fit cependant entendre un autre son de cloche :

> *Nous ne le cédons à personne en matière de technologie, mais la même chose n'est pas vraie pour nos méthodes d'administration et de marketing. Ayant géré une société multinationale et ayant été exposé aux méthodes de gestion américaines, je suis peut-être moins critique de nos méthodes de gestion canadiennes. J'ai envoyé cinq vice-présidents à la maison-mère pendant les années au cours desquelles je fus à la tête de Digital, ce qui prouve sans doute quelque chose. J'admets volontiers que nous n'avons pas la discipline que les sociétés multinationales s'imposent, en particulier celles relatives au marketing*
>
> (Denzil Doyle, séminaire de la Commission royale sur les petites entreprises, transcription, le 15 octobre 1984, p. 130.)

Comme l'ont suggéré un certain nombre de soumissions présentées à cette Commission, le peu d'importance accordée aux aptitudes à la gestion s'explique peut-être par l'environnement relativement protégé dans lequel opèrent de nombreuses sociétés canadiennes. À mesure que la protection diminue, il y aura une incitation plus forte à l'adaptation et à l'innovation, ainsi qu'une valorisation de la fonction d'esprit d'entreprise. De plus, l'expérience améliorera nos aptitudes dans ce domaine :

> *L'enseignement de la gestion a joué un rôle dans l'amélioration de la qualité de la gestion, mais beaucoup moins qu'on ne le supposerait en ce qui concerne son adaptabilité aux changements. Je suis convaincu que la capacité de s'adapter aux changements vient de l'expérience industrielle, beaucoup plus que des théories scientifiques enseignables.*
>
> (Arthur Earle, Commission royale et *Conference Board du Canada*, Conseil de cadres supérieurs-planification d'entreprise, transcription, le 10 mai 1984, p. 62-63.)

De ce fait, le développement d'aptitudes appropriées résultera d'une exposition plus intense à la concurrence. Les gouvernements peuvent encourager cette évolution en évitant les politiques protectionnistes et les mesures qui contribuent à perpétuer les méthodes de gestion qui sont incapables de se mesurer à la concurrence.

Une autre question appelle une nouvelle orientation des programmes d'assistance aux petites entreprises :

> *Les faiblesses les plus importantes sont l'esprit d'entreprise et le marketing, et non pas la recherche et le développement. Si nos efforts en vue de gérer l'expansion du secteur de la production technologique au Canada n'ont pas toujours abouti, c'est parce que nous avons surestimé l'importance de la technologie et sous-estimé celle du marketing et de l'esprit d'entreprise*[15].

Comme nous l'avons vu ci-dessus, l'enquête de 1983 place le Canada au seizième rang parmi les 22 pays de l'OCDE, en matière d'étude et de conception de produits. Les gouvernements devraient attacher plus d'importance à la façon dont les arts et la culture contribuent à la performance de l'économie canadienne. Le sculpteur canadien William McElcheran nous a déclaré :

Quel lien peut-il y avoir entre l'art et l'économie? Pour répondre convenablement à une telle question, il est indispensable de considérer l'art dans un sens beaucoup plus large que la plupart ne le font.

Si l'art signifie les activités précieuses auxquelles quelques rares personnes se livrent, pour un groupe restreint de riches collectionneurs, le rapport entre l'art et la société en général est très faible. Si, par contre, on désigne par le mot « art » l'utilisation de l'intelligence, de l'imagination et de la créativité humaine dans la fabrication des choses en général, *alors je crois que l'on peut démontrer que l'art est important à la vie économique d'un pays.*

C'est en observant la relation entre les artistes qui produisent des peintures ou des sculptures et les personnes qui produisent des choses utiles et plus ordinaires, que l'on peut saisir l'importance de l'art dans la vie économique. Nous devons revenir aux notions de qualité et d'individualité *dans l'environnement que nous créons pour nous-mêmes, ce qui ne peut se produire que s'il y a à nouveau place pour la fierté du travail accompli. Lorsque les ouvriers sont fiers de leur travail, ils deviennent des artistes.*

Lorsque le prix et la quantité deviennent la mesure de toute chose, il est naturel que les produits de masse les plus économiques aient l'avantage. En fabriquant des produits à bon marché et de technologie très avancée, le Canada sera toujours désavantagé en raison des coûts extrêmement élevés de la recherche et du développement, de son marché intérieur limité et de son échelle de salaires très supérieure à celle des pays asiatiques. Lorsque des produits à bon marché d'origine japonaise sont également de très haute qualité, la concurrence devient extrêmement difficile, même pour les États-Unis. La course internationale pour la production de super-ordinateurs et de robots de production ressemble à une lutte sans merci que les puissants pays occidentaux risquent de perdre.

Il existe une quantité extraordinaire de choses qui ne doivent pas nécessairement être produites dans d'immenses usines mais qui peuvent produire beaucoup d'emplois (et de satisfaction). Je reconnais que cette opinion semble être un retour vers le passé, mais j'estime qu'il s'agit en réalité d'une prédiction de l'avenir.

(William McElcheran, mémoire, le 18 juin 1983, p. 1–2.)

Il existe donc un autre aspect de la culture, soit le bon goût, la qualité de conception et l'innovation créatrice, qui devrait permettre aux économies industrialisées plus petites de tenir leur place sur le marché mondial. Nous qui avons des ressources forestières supérieures à celles de la Suède, pourquoi importons-nous du mobilier suédois? La réponse, bien entendu, tient au style qui a permis aux Suédois et aux Danois de vendre des produits de qualité supérieure sur les marchés du monde. Les chaussures italiennes et en particulier les chaussures pour dames sont un autre exemple. Les fabricants de chaussures d'Italie ont des revenus inférieurs à ceux d'Amérique du Nord, mais les fabricants de chaussures d'Extrême-Orient gagnent encore moins que ceux d'Italie. C'est le style qui a permis à l'Italie de demeurer en tête du marché de la chaussure.

Cette Commission suggère que les Canadiens, en tant que consommateurs, devraient exiger une haute qualité et une innovation créatrice pour les produits fabriqués au pays. Ils pourraient alors contribuer à rendre le secteur canadien de la fabrication encore plus compétitif. Dans cette perspective, une qualité supérieure implique une relation organique entre la fonction commerciale et la fonction d'« ingénierie » d'une part, et entre la conception et la qualité de fabrication, d'autre part. C'est une relation difficile à établir. Dans les pays qui ont réussi, les artistes, les hommes d'affaires et les ingénieurs travaillent ensemble. Dans certains cas, cette coopération semble s'être réalisée naturellement, alors que dans d'autres les gouvernements l'ont encouragée.

Pour promouvoir cet état de chose, cette Commission appuie les recommandations suivantes du *Rapport* du Comité d'étude des politiques culturelles fédérales :

> 33. *Le Conseil de l'Héritage canadien, qui est proposé, devrait promouvoir les liens entre les différents ministères et organismes fédéraux qui s'intéressent à notre héritage, entre tous les ordres de gouvernements et entre le secteur public et le secteur privé...*
>
> 37. *Le Gouvernement devrait modifier la loi de 1960 sur le conseil national de l'esthétique industrielle pour créer un Conseil canadien pour le design et les arts appliqués et fournir au Conseil le niveau de financement qui lui permettra de remplir son mandat. Le Conseil devrait tomber sous la juridiction du ministère des Communications*[16].

De plus, cette Commission recommande que l'on porte une attention particulière aux pages 161 à 166 du rapport du comité.

Les produits de haute qualité, les technologies, les usines, les résidences et les villes exigent la présence d'artistes de tout genre. Pour augmenter le nombre des artistes dans notre vie nationale, aussi bien que leur expression artistique et culturelle, les gouvernements doivent soutenir les arts et les artistes. Le rendement à long terme d'un tel investissement est réel et important. Si les gouvernements ne soutiennent pas la vie artistique, le Canada ne pourra pas bénéficier de ces avantages. Tous les niveaux de gouvernement devraient augmenter leurs contributions à leurs conseils des arts.

Il est également bon de s'attacher à l'enseignement des affaires. Un analyste croit que les cadres canadiens sont moins éduqués et moins ouverts que ceux des États-Unis :

> *Aux États-Unis, les cadres sont de plus en plus issus de cette partie de la main-d'œuvre qui dispose d'une formation universitaire, en particulier d'une formation en administration des affaires, en sciences et en droit. Il existe également une tendance très marquée vers les cadres plus jeunes. Certaines de ces tendances se manifestent également au Canada, mais la transition s'effectue beaucoup plus lentement et n'a pas été aussi loin. Par exemple, la proportion des cadres canadiens ayant une formation universitaire en 1971 n'approchait que le niveau des États-Unis en 1940. Dans une certaine mesure, une telle situation reflète la proportion toujours plus petite [...] cherchant à acquérir une formation en administration des affaires, aussi bien au premier cycle*

universitaire qu'aux deuxième et troisième cycles. De plus, ceux qui atteignent les niveaux de cadres supérieurs au Canada atteignent ces postes plus tard dans leur vie professionnelle qu'aux États-Unis. La proportion de l'élite canadienne issue des classes supérieures était encore plus élevée au début des années 1970 que deux décennies plus tôt, et ce phénomène était encore plus prononcé pour les jeunes cadres. La faible proportion de cadres canadiens disposant d'une formation universitaire dans leur domaine d'emploi reflète donc les méthodes de sélection et de promotion des entreprises, et non pas simplement la composition et la disponibilité des personnes ayant une éducation et une expérience appropriées[17].

L'expérience sociale et la formation plus large de certains diplômés récents leur permettront peut-être d'apporter des qualités plus innovatrices à la direction des entreprises canadiennes. Néanmoins, une autre étude[18] souligne les avantages d'une expérience interne et d'une durée plus longue dans une position donnée. Les commissaires estiment que les politiques publiques devraient promouvoir la création d'un environnement compétitif qui encouragerait l'expérimentation avec des méthodes différentes et des efforts permettant d'identifier et d'adopter les méthodes administratives supérieures.

Le mémoire de la Fédération canadienne des doyens d'études de gestion et d'administration a reconnu que certains observateurs ont critiqué le programme des écoles d'administration, leur reprochant de ne pas accorder assez d'attention aux méthodes de gestion de la production, leur dépendance excessive sur les techniques quantitatives et leur appui insuffisant en ce qui concerne l'esprit d'entreprise stratégique. La réponse fut la suivante :

Les écoles d'études commerciales d'Amérique du Nord sont très variées. Par conséquent, de telles observations peuvent s'appliquer à différents établissements d'enseignement, à différents degrés et à des moments différents. Certaines critiques, comme celles qui portent sur une attention insuffisante aux problèmes de production, s'appliquent probablement à la plupart des écoles. Les meilleures écoles de gestion, tout comme les meilleures entreprises, réagissent ou ont réagi à de tels problèmes dans la mesure où leurs ressources le leur permettent.

Il est certain que les idées traditionnelles au sujet des « meilleures méthodes de gestion » font l'objet de plusieurs critiques. Tout ce que nous enseignons au sujet de la gestion et la pédagogie utilisée pour ce faire, exige un examen critique et incessant. C'est cependant un facteur important pour les programmes d'études commerciales et pour les méthodes de gestion nord-américaines. Inévitablement, d'autres changements seront nécessaires.

(*Fédération canadienne des doyens d'études de gestion et d'administration*, mémoire, le 30 novembre 1983, p. 3–4.)

Quelle que soit l'orientation des programmes de tels établissements d'enseignement, un financement très insuffisant de l'enseignement des affaires a sérieusement limité à la fois le nombre de ceux qui reçoivent une formation en gestion, ainsi que la qualité de cette formation. Dans une lettre adressée à cette Commission, W.H. Richardson, président de l'Association des comptables du Canada affirme ce qui suit :

En ce qui concerne les ratios étudiants-professeur, le classement professionnel, le financement de la recherche et les programmes de doctorat, les instituts ou

écoles d'administration des affaires continuent de se classer très en arrière des universités.

Le ratio étudiants-professeur est de deux à trois fois supérieur à celui des autres universités. Seulement dans les programmes de comptabilité, le ratio 1965–1966 était de 26 à 1 et le rapport de 1978–1979 était de 36 à 1. Les ratios généraux en 1981 étaient de 13 à 1 dans les universités, et de 30 à 1 dans les instituts ou écoles d'administration des affaires. Compte tenu des pressions qui s'exercent actuellement sur les effectifs de tels instituts ou écoles, ce rapport a probablement augmenté de nos jours, de façon considérable.

Le ratio le plus élevé des enseignants à temps partiel aux enseignants à plein temps est pratiquement de 1 à 1 aujourd'hui. Les effectifs des écoles d'administration des affaires en 1981 comptaient pour environ 12 pour cent du total des effectifs universitaires, mais pour moins de 5 pour cent des enseignants à plein temps. Ce recours disproportionné à l'enseignement à temps partiel incite à croire que l'étudiant reçoit sa formation de la part d'enseignants moins qualifiés que la norme.

Même avec 12 pour cent des inscriptions universitaires, on estime que les écoles d'administration des affaires ne reçoivent qu'environ 3 à 4 pour cent du budget total universitaire, bien qu'il s'agisse d'une moyenne qui puisse varier considérablement entre les différents établissements [...].

La Fédération canadienne des doyens d'études de gestion et d'administration affirme que ce genre de problème n'est pas limité à l'enseignement de la comptabilité.

Ce qui est regrettable, c'est que beaucoup d'étudiants qualifiés n'obtiennent pas la possibilité de s'inscrire dans des écoles d'administration des affaires, et ceux qui réussissent à y accéder reçoivent une formation insuffisante.

On ne fait pas les recherches essentielles qui s'imposent dans des domaines comme la mesure de valeurs, la productivité, la gestion de l'information et le secteur bénévole. Même si on la faisait, il n'y aurait pas de professeurs compétents pour enseigner les nouvelles techniques et les nouvelles aptitudes dérivant de ces recherches.

J'estime que nous avons passé le point de crise dans la formation des cadres et des comptables de demain. Pour notre propre survie économique, il nous faut commencer dès maintenant à redresser la situation.

(Société des comptables de gestion du Canada, mémoire, le 16 novembre 1983, p. 2–4.)

Cette Commission estime que le Canada doit trouver des ressources supplémentaires pour l'enseignement de l'administration des affaires. De telles ressources doivent provenir du secteur privé, du système universitaire et du gouvernement.

La comparaison internationale des cadres canadiens et de leur rendement dont il a été question plus tôt, ne laisse aucune place au contentement. Au contraire, elle doit être le sujet d'attention considérable. Bien que le gouvernement puisse aider à améliorer la qualité des cadres canadiens en fournissant un soutien aux écoles d'administration des affaires, et des conseils et de la formation pour ceux qui sont engagés dans les petites entreprises, le secteur privé doit résoudre la plus grande partie du problème. Il se peut, comme certains l'ont laissé entendre, que le classement relativement défavorable des cadres canadiens résulte d'un environnement protégé dans

lequel une grande partie de notre économie opère depuis longtemps. Dans l'environnement beaucoup plus compétitif vers lequel nous nous dirigeons, que nous le voulions ou non, une amélioration de nos cadres pourrait être indispensable pour assurer la compétitivité de nos industries.

L'esprit d'entreprise

Comme les commissaires l'ont déjà souligné, et comme l'ont affirmé bon nombre d'individus et de groupes dans leurs mémoires, l'esprit d'entreprise est un élément essentiel de la croissance et du développement économiques à l'échelle nationale. Il est difficile de mesurer l'apport de l'esprit d'entreprise à notre bien-être économique, alors que ce n'est pas le cas pour d'autres éléments, tels que le capital physique et humain et les progrès technologiques, qui apportent leur contribution au processus du développement économique.

On a parfois de la difficulté à distinguer la fonction d'esprit d'entreprise de celle de gestion. Une étude entreprise pour le compte de la Commission définit l'esprit d'entreprise comme une partie du processus d'innovation :

> *Il y a esprit d'entreprise lorsqu'une possibilité d'innover est exploitée grâce au sens de la créativité d'un individu. Certaines personnes peuvent avoir une bonne compréhension des possibilités d'améliorer de vieilles méthodes de production, et elles peuvent mettre au point de nouvelles techniques ou des arrangements organisationnels reposant sur cette compréhension, tandis que d'autres peuvent faire face à la même situation et ne pas faire preuve du même esprit de créativité. L'esprit d'entreprise implique des décisions fondées sur l'analyse de l'incertitude et du risque. Une erreur peut se produire; une tentative d'innovation peut échouer; il n'y a aucune garantie qu'une nouvelle méthode de production réussira [...]. L'appât du gain incite fortement à innover*[19].

Une autre étude effectuée pour cette Commission soutient que l'esprit d'entreprise est au cœur du développement économique. Ses auteurs appellent entrepreneur « tout individu qui mise sur une nouvelle idée et qui la met en œuvre »[20]. L'étude conclut qu'un entrepreneur s'engage dans des activités qui comportent une bonne dose d'incertitude et qui peuvent modifier en profondeur les relations sociales en boulversant l'ordre des choses et en grugeant la richesse et les privilèges de certains groupes. En ce sens, l'esprit d'entreprise fait partie du processus de « destruction créatrice ».

Les opinions divergent quant aux circonstances qui favorisent ou freinent l'esprit d'entreprise. Certains soutiennent que l'esprit d'entreprise provient du fait que des individus, des entreprises ou des pays prennent conscience qu'ils ont perdu du terrain par rapport à d'autres. Une autre explication insiste plutôt sur la contribution des immigrants, et notamment de ceux qui appartiennent à des groupes minoritaires :

> *L'immigration implique l'auto-sélection car les immigrants sont généralement audacieux et n'hésitent pas à prendre des risques. De plus, ils peuvent en venir à croire que les voies du succès dans leur nouveau pays sont bloquées : ils ne font pas partie de la culture établie et leur compétence professionnelle peut ne pas être reconnue. Les affaires peuvent alors constituer leur seule possibilité d'avancement. Ayant acquis une certaine connaissance de différentes méthodes*

de production dans leur pays d'origine, certains immigrants pourront se lancer, avec tous les risques que cela comporte, dans une carrière d'entrepreneur[21].

D'autres analystes insistent sur le fait que les individus ne s'engageront à prendre les risques qu'implique une nouvelle activité que si la structure politique et sociale est suffisamment souple et s'il y a des possibilités de rémunération convenable.

L'association de personnes qui ont des vues communes est également de nature à faciliter l'esprit d'entreprise. Les employés qui ont déjà travaillé ensemble dans des entreprises déjà constituées créent souvent de nouvelles entreprises. Les liens qui se sont noués entre les entrepreneurs et les financiers sont de nature à conduire au financement de nouvelles entreprises. Il peut alors s'avérer impossible de faire en sorte que chaque région obtienne sa part au *prorata* de l'entreprise.

Il est aussi évident que la politique gouvernementale peut encourager ou décourager l'esprit d'entreprise. L'aide gouvernementale à l'adaptation, par exemple, peut réduire l'opposition politique à l'évolution économique, ce qui contribue à l'esprit d'entreprise. Les politiques gouvernementales peuvent également arrêter l'évolution, soit directement ou indirectement, en diminuant les profits liés à l'esprit d'entreprise.

Avant d'étudier les mesures particulières que les gouvernements pourraient adopter pour favoriser l'esprit d'entreprise, il est nécessaire de mieux comprendre le phénomène lui-même. Plusieurs l'envisagent en vue de petites entreprises, plus particulièrement les entreprises nouvelles créées par une ou plusieurs personnes qui ont le sens de l'innovation. Mais, plusieurs vastes entreprises manifestent de l'esprit d'entreprise; en fait dans plusieurs cas, celui-ci s'est révélé un élément essentiel de leur succès constant. Plutôt que de se limiter à quelques personnes, un tel esprit d'entreprise a été habituellement le fait d'une équipe de dirigeants professionnels. On reconnaît volontiers ce processus au sein des vastes entreprises japonaises au succès bien connu sur la scène internationale.

Ainsi, un intervenant a déclaré que les entreprises américaines ne sont pas allées suffisamment loin dans cette direction :

Il devient clair que l'avenir économique de l'Amérique dépend moins de génies isolés et d'inventeurs d'arrière-cour que d'organismes aux possibilités variées. Le nombre de nos prix Nobel témoigne de l'ingéniosité américaine [...]. Notre problème consiste dans le fait que nous ne concrétisons pas cette avant-garde technologique dans une avant-garde commerciale, parce que notre organisation industrielle n'est pas suffisamment souple[22].

Selon cet intervenant et plusieurs observateurs, pour en arriver à cette adaptation au nouveau climat de concurrence, il faudra recourir à une participation accrue des travailleurs, il faudra des institutions politiques en mesure de conjuguer le développement social au développement économique, il faudra de l'aide à l'adaptation et un niveau plus élevé d'instruction, de formation professionnelle et de recyclage de la main-d'œuvre.

Tandis qu'un esprit d'entreprise constant de la part des vastes entreprises importe à la bonne tenue de notre économie, cet état d'esprit, parmi les petites entreprises déjà existantes ou nouvelles, a provoqué beaucoup d'intérêt

récemment, à la fois aux États-Unis et au Canada. En regard des entreprises plus vastes, une croissance plus considérable de l'emploi se fait sentir dans les petites entreprises. De fait, dans la plupart des industries – y compris les manufacturières – les petites entreprises témoignent, pour la plupart, sinon toutes, de la croissance de l'emploi. Le phénomène vaut non seulement pour le Canada et les États-Unis, mais également pour l'Europe occidentale.

En ce qui concerne le Canada, les données les plus récentes apparaissent au tableau 8-11. (Les petites entreprises y sont définies comme celles qui emploient moins de 20 personnes, les entreprises moyennes comme celles qui emploient entre 20 et 100 personnes et les vastes entreprises, plus de 100 personnes. L'évolution dans l'emploi a été calculée sur une période qui s'étend de 1978 à 1982, en utilisant les données relatives aux déductions à la source provenant de l'impôt sur le revenu). Les petites entreprises ont procuré 17 pour cent des emplois en 1978, mais elles comptaient pour 66 pour cent de la croissance de l'emploi, dans tous les secteurs économiques, de 1978 à 1982. Ces petites entreprises représentaient, pour la majeure partie, la croissance de l'emploi dans chaque secteur, exception faite des services communautaires et de l'administration publique. Dans toutes les catégories manufacturières, sauf deux – les produits électriques, ainsi que la nourriture et les boissons – la plus grande partie de la croissance de l'emploi s'est produite dans les petites entreprises.

Le tableau 8-12 indique la croissance de l'emploi selon la dimension de l'entreprise et de l'industrie pour la période 1980–1982. Les petites entreprises, c'est-à-dire celles qui ont moins de 20 employés, comptent pour la plus grande partie de l'emploi dans la plupart des secteurs. L'emploi diminue de façon infime dans les entreprises moyennes et de façon accentuée dans les vastes entreprises; il s'accroît substantiellement dans les petites entreprises.

Que conclure de cette évolution? Selon une école de pensée, ces chiffres démontrent une croissance de l'esprit d'entreprise dans les petites entreprises; elle se serait produite parce que plus de personnes veulent œuvrer au sein d'une petite entreprise. Selon une présentation faite au symposium organisé par la Commission sur les petites entreprises, un certain nombre de raisons militent en faveur de cet argument :

- plusieurs jeunes ne veulent pas travailler au sein d'un système bureaucratique privé ou public;
- les bouleversements économiques de la fin des années 1970 et du début des années 1980 ont fait qu'un grand nombre de personnes compétentes étaient prêtes à créer de nouvelles entreprises;
- la technologie a créé plusieurs îlots de nouveaux marchés qui n'existaient pas auparavant;
- des niveaux supérieurs d'enseignement ont fait en sorte qu'on acquiert un esprit d'entreprise à un âge moins avancé qu'auparavant;
- la fragmentation du marché a diminué les revenus découlant du marketing de masse et a créé des ouvertures pour les spécialistes;
- le développement de l'industrie de logiciels informatisés, qui fait appel à l'intelligence – mais pas forcément à un financement élevé – nécessaire pour créer une entreprise;

TABLEAU 8-11 Contribution de la taille de l'entreprise aux variations de l'emploi au Canada par secteur d'activité, 1978–1982[a]

Secteur	petite		moyenne		grande		total	
	Emploi	%	Emploi	%	Emploi	%	Emploi	%
Non classé	52 840	7,2	674	0,1	2 735	0,4	56 249	7,7
Secteur primaire	10 643	1,4	−3 749	−0,5	−1 620	−0,2	5 274	0,7
Mines	12 665	1,7	5 386	0,7	12 621	1,7	30 672	4,2
Industries manufacturières	52 434	7,1	−23 938	−3,3	−100 609	−13,7	−72 113	−9,8
Construction	439	0,1	−11 418	−1,6	−12 337	−1,7	−23 316	−3,2
Transports	18 044	2,5	−2 231	−0,3	11 252	1,5	27 065	3,7
Commerce de gros	32 442	4,4	−7 935	−1,1	5 584	0,8	30 091	4,1
Commerce de détail	87 894	12,0	−7 208	−1,0	71 869	9,8	152 555	20,8
Finances	23 519	3,2	−5 183	−0,7	15 096	2,1	33 432	4,6
Services communautaires	53 581	7,3	18 125	2,5	97 772	13,3	169 478	23,1
Services commerciaux et services personnels	125 031	17,0	13 536	1,8	42 060	5,7	180 627	24,6
Administration publique	13 553	1,8	3 816	0,5	127 383	17,3	144 752	19,7
Total	483 085	65,7	−20 125	−2,7	271 806	37,0	734 766	100,0

Source: Stewart Wells, Statisticien en chef adjoint, Services d'analyse et Comptes nationaux, Statistique Canada, présentation à la Commission royale, Séminaire sur la petite entreprise, 15 octobre 1984, chiffres provisoires.

a) Y compris les variations de l'emploi à temps partiel ajustées sur la base d'une année complète.

TABLEAU 8-12 Croissance de l'emploi aux États-Unis par principaux secteurs d'activité et par catégorie de taille d'entreprise, 1980–1982

Secteur d'activité	Total	(données en milliers) Taille de l'entreprise donnée en fonction de l'effectif 1 à 19	20 à 99	100 ou plus
Tous les secteurs	984	2 650	−2	−1 664
Agriculture, forêts et pêche	49	72	−7	−16
Mines	278	65	28	185
Construction	97	274	−114	−63
Industries manufacturières	−1 265	274	−55	−1 484
Transports, communications et services publics	33	146	4	−117
Commerce de gros	−82	230	−29	−283
Commerce de détail	152	364	−40	−172
Finances, assurances et affaires immobilières	494	302	34	158
Services	1 228	923	177	128

Source: United States Small Business Administration, *The State of Small Business: A Report to the President*, Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, 1984, p. 26.

- une demande pour des produits courants qui prend sa source dans un revenu personnel plus élevé;
- la dé-réglementation, aux États-Unis, a donné lieu à la création et à la formation de nouvelles entreprises dans des secteurs industriels qui ne leur étaient pas accessibles auparavant[23].

Dans cette perspective, les fluctuations des marchés du travail, des produits, et du domaine de la technologie, se conjuguent pour faire de la petite entreprise l'institution préférée de nombre de domaines de la production. La croissance de l'emploi dans les petites entreprises est plus qu'une simple réponse aux variations de la demande, de la technologie et des préférences des travailleurs. C'est le signe de l'esprit d'entreprise qui caractérise les petites entreprises :

> *Si les petites entreprises créent de l'emploi, elles font quelque chose que les vastes entreprises en général ne font pas; ce qui signifie qu'elles trouvent de nouveaux marchés, nationaux et internationaux, qu'elles inventent de nouveaux produits, de nouvelles méthodes, de nouvelles tentatives de créer des entreprises qui font la preuve de leur succès, lequel se reflète dans la création de nouveaux emplois.*
>
> (P. Johnson-Lavigueur, devant la Commission royale, Séminaire des petites entreprises, transcription, le 15 octobre 1984, p. 89.)

Même si cette conclusion correspond aux faits, cela n'empêche pas les commissaires de la considérer avec réserve. La part des ventes réalisées par les petites entreprises ne s'est pas accrue comme l'emploi. Des facteurs temporaires qui prévalent en période de bouleversement économique ont pu produire une hausse de l'emploi au sein des petites entreprises. Selon les statistiques américaines, au cours de la période 1958–1977, la part des petites entreprises dans l'emploi et dans les ventes a diminué dans la plupart des secteurs. Il est possible que les récentes données indiquent une nouvelle tendance, mais on ne le saura qu'avec le temps.

D'autres observateurs croient que des courants fondamentaux favorisent une croissance de l'esprit d'entreprise en Amérique du Nord. Un économiste énumère ces courants de la façon suivante :

- l'évolution rapide de la connaissance et de la technologie qui crée de nouvelles occasions d'entreprises;
- les tendances démographiques qui encouragent la croissance des industries de services, plus appropriées à la petite entreprise;
- le développement de systèmes de livraison plus adéquats recourant au capital-risque;
- un accroissement de l'aptitude des vastes entreprises à entamer des initiatives marquées par l'esprit d'entreprise[24].

Nous abordons maintenant la question de fond – que pouvons-nous faire au Canada pour favoriser l'esprit d'entreprise?

Encourager l'esprit d'entreprise

Le capital-risque

On s'interroge beaucoup au sujet de la qualité suffisante de capital disponible pour financer de nouvelles entreprises et pour accroître celles qui existent déjà, de même qu'au sujet des mesures qui permettraient d'augmenter l'offre de capital. Au cours des séances publiques de la Commission, un certain nombre de participants ont souligné l'importance du capital-risque et de sa rareté dans certains secteurs d'activité, et à certains niveaux de développement et de financement.

Un mémoire, par exemple, expose les difficultés de l'industrie du logiciel :

> *À cause de la petite taille et du caractère nouveau des entreprises dans ce domaine, et aussi en raison d'un manque de compréhension de la valeur des produits, les méthodes de financement classiques sont presque impossibles. Ce qui est caractéristique de cette industrie, c'est que les ressources financières personnelles que l'entrepreneur doit fournir sont proportionnellement beaucoup plus élevées que dans d'autres secteurs d'activité, et ceci constitue un obstacle sérieux pour les personnes plus jeunes (qui sont souvent plus innovatrices). Par conséquent, plusieurs projets valables ne parviennent jamais au stade de la réalisation, ou atteignent le marché trop tard, parce qu'ils furent entrepris « à temps perdu », ou ne sont pas suffisamment bien faits pour soutenir la concurrence, ou ne démarrent jamais.*
>
> (*Software Industry Development Association*, mémoire, le 2 septembre 1983, p. 8.)

Un autre mémoire insiste sur la difficulté d'obtenir du capital-risque pour mettre au point de nouvelles inventions :

Trouver des fonds pour mettre au point une invention est un véritable problème. Les entreprises de capital-risque ne s'intéressent en aucune façon à cette question dans ce pays. Les sociétés de développement de la petite entreprise, que l'Ontario a mises sur pied, sont un pas dans la bonne direction et elles apportent certainement une aide précieuse. Elles sont toutefois assujetties à certaines dispositions très contraignantes. Mais, tout ce domaine, relié au lancement de nouvelles entreprises faisant appel à des technologies modernes, est encore à l'état embryonnaire au Canada et requiert plus de soutien.

(Frank W. Maine, transcription, Toronto, le 6 décembre 1983, vol. 61, p. 12803.)

Dans un autre mémoire, on fait état d'une insuffisance de capital pour lancer de nouvelles petites entreprises :

La plupart des problèmes que je vois portent sur les petites entreprises en voie de formation, les entreprises individuelles qui requièrent de 100 000 à 300 000 ou 400 000 dollars pour démarrer, et il s'agit du niveau qui précède celui où les entreprises de capital-risque entrent en jeu.

(*Calgary Research and Development Authority*, transcription, Calgary, le 7 novembre 1983, vol. 41, p. 8380.)

Le tableau 8-13 témoigne du capital-risque investi par les membres du secteur privé de l'Association des sociétés canadiennes de capital-risque. Les investissements rapportés varient de façon significatives selon les périodes. L'investissement de capital-risque s'est élevé à une moyenne de 35 millions de dollars par année entre 1976 et 1981; il s'est chiffré à plus de 85 millions de dollars en 1981; puis il est tombé à 62 millions de dollars l'année suivante, ce qui, sans aucun doute, témoigne des effets de la récession. En 1983, il faisait un nouveau bond à 86 millions de dollars.

Un document soumis au symposium de cette Commission sur les petites entreprises a donné d'autres témoignages quant au stock de capital-risque :

En ce qui concerne les sources de capital-risque, qu'il s'agisse de fonds ou de finances au Canada, je ne pense pas que les fonds soient insuffisants. Selon les estimations de l'industrie, il y a constamment environ de 1 à 1,5 milliard de dollars(canadiens) susceptible de servir aux investissements en capital-risque. Mais, on ne peut trouver une grande partie de ces fonds qu'à des sources publiques, particulièrement provinciales, où l'incitation à se porter garant des meilleurs risques et à les relever est moins forte qu'elle ne l'est, lorsque les fonds proviennent du secteur privé. En outre, aux États-Unis, une part substantielle des fonds de pension et des fonds privés s'est orientée vers l'investissement du capital-risque. Les fonds de pension aux États-Unis, tant publics que privés, ont eu un effet précis en vue de stimuler la mise au point de nouveaux produits et de créer des entreprises recourant à du capital-risque; cela s'est produit à l'aide d'investissements directs provenant de fonds de pension tels que AT&T et IBM. Les investissements de risque tirés de fonds de pension aux États-Unis éclipsent les fonds totaux de capital-risque de tous les fonds de pension au Canada. Par exemple, les fonds de pension de AT&T ont investi beaucoup plus dans le capital-risque que ne l'ont fait tous les fonds de pension conjugués au Canada

(Stuart Feiner, notes à l'intention de la Commission royale, Séminaire sur les petites entreprises, le 15 octobre 1984, p. 2–3.)

TABLEAU 8-13 Investissements de capital-risque canadien à l'intérieur du pays et à l'étranger, 1976–1983

	1983		1982		1981		Moyenne de 1976–1981	
	Nombre	Millions de $	Nombre	Millions de $	Nombre	Millions de $	Nombre	Millions de $
Canada	66	86,3	88	61,7	113	85,5	59	34,7
Pays étrangers	42	18,7	35	17,2	65	35,4	18	9,4
Total[a]	108	105,0	123	78,9	180	121,2	177	44,1

Sources: L'association canadienne des sociétés d'investissement en capital de risque, « Unaudited Information Regarding the Investment Activities of the Association Members », 1983; et Ontario, ministère du Trésor et de l'Économie, *Economic Transformation: Technological Innovation and Diffusion in Ontario*, Toronto, L'Imprimeur de la Reine, 1984, p. 29.

a) Y compris les investissements sans indication de localisation.

Un autre analyste a présenté un autre point de vue du montant de capital-risque dont on dispose au Canada :

*Sur la foi de renseignements publiés dans l'Index des sources de fonds, on estime qu'on peut disposer d'environ 1,2 milliard de dollars en capital-risque, au sens le plus général de cette expression. Voilà qui se compare avantageusement avec les États-Unis, du moins dans l'ensemble, puisque les dernières évaluations des États-Unis (Venture Capital Journal), établissent leur total à 11 milliards de dollars [...] Si nous soustrayons [...] les fonds fournis directement par le gouvernement, par opposition à ceux qui relèvent de fonds d'encouragement, tels les SBDC (*Small Business Development Corporations*), les chiffres en ce qui concerne le Canada s'élèvent à près de 800 millions de dollars.*

Comme indice de la croissance de l'industrie, le nombre total de membres de l'Association canadienne des entreprises à capital-risque, qui fut créé seulement en 1972, est passé de 14 membres en 1978 à 46 membres à part entière et à 43 membres associés aujourd'hui. Dans l'année au cours de laquelle ils ont atteint un sommet, les investissements de l'Association s'élevèrent à 121 millions de dollars (en 1981), dont 30 pour cent furent consacrés à la création d'entreprises, 30 pour cent au développement des étapes des entreprises, 28 pour cent à l'expansion, 4 pour cent aux réorientations et aux rachats, et 4 pour cent à des fins non identifiées[25].

En général, les réserves de capital-risque semblent suffisantes par rapport aux occasions pratiques qui se présentent, bien que certains prétendent que les organismes gouvernementaux gèrent une trop grande partie de ces réserves. Les difficultés au sujet du capital-risque semblent porter sur les communications entre les investisseurs et les entrepreneurs, plutôt que sur les fonds disponibles.

Les modifications d'impôts pourraient accroître le fonds non gouvernemental de capital-risque. Plusieurs participants au symposium de la Commission sur les petites entreprises ont émis l'opinion que le gouvernement fédéral devrait prélever des impôts sur les gains en capital des entreprises à capital-risque, au taux s'appliquant aux gains en capital. La perte éventuelle de leur immunité fiscale empêche les fonds de pensions du Canada d'utiliser le moyen le plus approprié pour effectuer les investissements de capital-risque [–] la société en commandite. Selon un participant au symposium, la situation est « complètement absurde ». Ces difficultés relatives à l'impôt ont de graves conséquences :

Selon la Loi actuelle de l'impôt, tout investissement provenant d'un fonds de pension dans une société à commandite est considéré comme une propriété étrangère, quel que soit l'endroit où s'effectue l'investissement; il est alors assujetti à la limite de dix pour cent prescrite sur les investissements étrangers relatifs aux fonds de pension. Puisqu'un grand nombre des principaux fonds de pension se situent véritablement sur le marché américain, ils sont déjà assujettis à la limite de dix pour cent et se voient dans la triste obligation de vendre des valeurs disponibles, de façon à pouvoir participer à un capital-risque non disponible. Il ne serait certainement pas difficile d'apporter quelques modifications à ces règlements, ce qui contribuerait certainement à permettre

aux associations de capital-risque d'augmenter leur capital. Dans le cas du North American Ventures Fund II, *au moins 15 millions de dollars ont été laissés de côté, à cause de ces règlements relatifs au contenu étranger.*

De même, au cours de la dernière année, plusieurs sociétés à capital-risque ont été menacées par Revenu Canada de réévaluation d'une partie de leurs gains en capital antérieur considérés comme revenu [...] L'industrie fonctionne depuis plusieurs années dans un climat de stabilité et s'attend raisonnablement à ce que les gains en capital-risque soient considérés comme tels. L'orientation récente prise par Revenu Canada a un effet considérable et inquiétant; si cette attitude persiste, elle pourrait effectivement arrêter l'affluence de capitaux, tout comme elle pourrait accroître le taux élevé de rendement de capitaux qu'exigent les investisseurs à capital-risque, lorsqu'ils envisagent des possibilités d'investissement[26].

Le peu que l'on connaisse des opérations gouvernementales portant sur le capital-risque n'est pas de nature à encourager leur expansion. Une étude de la Corporation de développement du Canada (CDC), une société mixte, dont les opérations de capital-risque constituaient un atout important du gouvernement fédéral, arrive à la conclusion suivante :

La société n'a pas obtenu de très grands succès en s'associant à des investisseurs de capital-risque. Elle aurait eu davantage de succès, en moyenne, si elle avait investi au hasard dans des titres non financiers[27].

Certains indices donnent également à penser que la performance de la société ontarienne de capital-risque, IDEA Corp., a été quelque peu décevante[28].

L'une des principales difficultés tient à l'inaptitude de ceux qui ont des projets prometteurs à convaincre les investisseurs de la praticabilité et de la viabilité commerciales de leurs projets. On ferait un meilleur usage des subventions, si on les accordait pour aider à transformer des idées en propositions commerciales viables, plutôt que pour subventionner l'approvisionnement en capital-risque.

Les autres formes de financement

Une étude entreprise récemment par le Conseil économique analyse en détail les conditions d'offre de capital-actions et d'endettement. L'étude conclut comme suit :

Il n'y a pas de preuve que des imperfections importantes affligent le marché des prêts [...] en réalité, cette étude démontre qu'il est faux que les petites entreprises ne peuvent faire des emprunts; elles ont des ratios endettement-actifs supérieurs à ceux des grandes entreprises. On est en droit de s'interroger sur la sagesse de maintenir plusieurs institutions de prêts, aux niveaux fédéral et provincial, alors qu'il n'existe aucune preuve de leur nécessité[29].

Dans un rapport antérieur publié en 1982, le Conseil concluait qu'il n'y avait aucune insuffisance généralisée de crédit sur les marchés d'endettement et que le volume et le profit de l'investissement n'auraient pas été sensiblement différents, si les programmes et les institutions de prêts gérés par les

gouvernements n'avaient pas existé[30]. D'autres ont insisté sur le besoin permanent d'un financement obligatoire innovateur, notamment en ce qui concerne le genre d'instruments financiers requis.

En ce qui concerne le financement par capital-actions, le Conseil économique a reconnu que « les petites entreprises, en particulier, ont de la difficulté à trouver du capital-actions[31] ». On peut atténuer ces difficultés grâce à certaines mesures gouvernementales. Cependant, il n'est pas facile de remédier au soi-disant « problème des agents ». Ce problème survient parce qu'un détenteur d'actions étranger au fonctionnement d'une entreprise peut influencer ce fonctionnement d'une manière inacceptable.

Parmi les difficultés que l'on peut atténuer grâce à des mesures gouvernementales, il y a les coûts excessifs d'émission et les marchés d'actions trop « minces ». Le Conseil économique croit que l'on peut accroître la participation aux marchés des actions en modifiant la réglementation, de manière à encourager les intermédiaires financiers à investir davantage dans les actions de petites et de moyennes entreprises, et en modifiant le régime fiscal (l'impôt sur les gains de capital), afin de rendre la propriété d'actions plus attrayante[32].

La Commission a demandé à certains intervenants pourquoi le marché canadien des actions de petites et moyennes entreprises est si « mince » (si peu liquide) et ce qu'il conviendrait de faire pour améliorer la situation. Ils répondirent que la « minceur » du marché suffisait à décourager plusieurs participants et que le marché américain était relativement actif en partie, parce qu'il pouvait miser sur des réserves non gouvernementales de capital-risque qui existent depuis assez longtemps. Au Canada, ces réserves n'existent que depuis peu, et plusieurs d'entre elles sont gérées par les autorités gouvernementales. Le Conseil économique a fait valoir qu'une des causes du problème des actions était attribuable aux syndicats financiers, qui tendent à prendre une « marge » excessive (le prix du marché après un mois moins le prix au moment de l'émission) sur les émissions des petites et moyennes entreprises. La Commission a obtenu de l'*Investment Dealers Association* des données qui indiquent que la marge correspondait à peu près à 34 pour cent du prix de l'émission en 1980 et à moins de 19 pour cent en 1981. Nous n'avons pu déterminer si cette marge est en moyenne (par rapport à plusieurs émissions et plusieurs expériences cycliques) supérieure à ce qu'elle devrait être, compte tenu de ce qui se fait ailleurs.

La petite entreprise

Les participants au Symposium de la petite entreprise organisé par la Commission ont proposé certaines modifications des politiques gouvernementales, modifications qui avantageraient directement les entreprises, plutôt que par la voie indirecte des marchés financiers. Un participant a soutenu qu'en considérant les gains de capital comme étant réalisés lors du décès du propriétaire, le régime fiscal rendait plus difficile le maintien des entreprises familiales et réduisait l'incitation des entrepreneurs à les ériger. De plus, on a fait valoir que le régime fiscal ne devrait pas faire de distinction en ce qui concerne la taille des entreprises. Bien que la question de savoir si le régime

fiscal est ou n'est pas neutre en regard de la taille des entreprises continue de diviser les experts, les commissaires sont d'avis qu'il devrait être neutre. À ce sujet, il pourrait être utile d'examiner plus en profondeur le recours permanent à des dispositions pour la transmission et le remboursement des crédits qui ne peuvent être appliqués à un revenu imposable.

Un autre participant s'est dit d'avis que la neutralité à l'égard de la taille des entreprises devrait également être étendue aux programmes de subventions gouvernementales, car les coûts que comportent les exigences des programmes sont trop élevés pour la plupart des nouvelles entreprises. Voilà une autre raison qui milite en faveur d'un régime d'incitations fiscales avec des dispositions de remboursement.

Deux autres questions importantes sont ressorties du symposium. D'une part, la petite entreprise pourrait bénéficier d'un personnel mieux formé et de mesures qui assureraient une plus grande continuité d'emploi pour ceux qui reçoivent une formation. D'autre part, on nous a affirmé ce qui suit :

> *Dans le passé, les gouvernements ont utilisé l'entreprise comme instrument de mise en œuvre de politiques sociales, sans se rendre compte que cela comportait des coûts importants. Les coûts fixes que comporte l'administration de l'assurance-chômage, des impôts sur la masse salariale et de tout le reste sont très élevés [. . .] Je ne crois pas que les décideurs aient pris suffisamment conscience des coûts que l'utilisation de l'entreprise impose à la petite entreprise pour administrer ces politiques.*
>
> (Caroline Pestieau, Commission royale, Séminaire sur la petite entreprise, transcription, le 15 octobre 1984, p. 67–68.)

Même si, en principe, les commissaires croient qu'il est raisonnable de demander aux entreprises de contribuer à l'administration des politiques sociales, nous sommes également d'avis qu'il serait souhaitable que le gouvernement s'emploie à réduire le fardeau exceptionnellement lourd que l'on semble avoir imposé aux entreprises plus petites.

De plus, les commissaires croient que le gouvernement devrait étudier la possibilité de réduire le poids de la « réglementation en matière de planification ». Cette réglementation touche à des domaines tels que l'entrée dans un secteur industriel particulier, la manière dont l'entreprise est menée, et les prix qui peuvent être exigés. De l'avis de la *U.S. Small Business Administration*, le mouvement général vers la déréglementation a donné à plusieurs entreprises, dans des domaines tels que le transport routier et l'entreposage, les communications, les banques et plusieurs autres, la possibilité de créer plusieurs nouvelles activités rentables, ce qui a donné lieu à une augmentation du nombre de nouvelles entreprises dans ces secteurs. Les commissaires croient qu'une réduction des contrôles administratifs pourrait également favoriser l'apparition de nouvelles entreprises au Canada.

Notes

1. Donald J. Lecraw, « Le fonctionnement et la stratégie de l'entreprise dans un monde en évolution » dans *L'Industrie canadienne et le virage technologique*, vol. 3 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.
2. Robert B. Reich, *The Next American Frontier*, New York, Times Book, 1983.
3. *Ibid.*, p. 231.
4. *Ibid.*, p. 140–141.
5. *Ibid.*, p. 141.
6. Voir par exemple : T.J. Courchene, « Towards a Protected Society: The Politicization of Economic Life », *Revue canadienne de science économique*, n° 13(1980) p. 556–577; et Mancur Olson, *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*, New Haven, Yale University Press, 1982.
7. Michael C. Jensen et Richard S. Rubak, « The Market for Corporate Control: The Evidence » dans *Journal of Financial Economics* n° 11, 1983, p. 5.
8. Canada, Commission royale sur la concentration économique, *Rapport*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1978, p. 132.
9. Donaldson et Lorch, *Decision-Making at the Top: The Shaping of Strategic Direction*, New York, Basic Books, 1983.
10. Consulter l'article « Continuity Makes Top Managers » dans *Financial Post*, le 27 juin 1981, p. 15. Ce rapport fut préparé par *McKinsey & Company* avec la coopération du *Financial Post*. Articles parus les 6, 13, 20 et 27 juin 1981.
11. *McKinsey & Company* avec la coopération du *Financial Post*; et Thomas J. Peters et Robert H. Waterman Jr., *In Search of Excellence*, New York, Harper & Row, 1982.
12. Isaiah A. Litvak et Christopher J. Maule, « Les industries canadiennes de l'aluminium et de l'acier » dans *L'Industrie canadienne et le virage technologique*, vol. 3 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.
13. Sous les auspices du *European Management Forum*, une fondation indépendante et à but non lucratif dont le siège social est à Genève. Voir, *Report on International Industrial Competitiveness*, Genève, EMF Foundation, 1984.
14. Jerry Dermer, « Growing Canada's Threshold Technology/Producing Firms » dans *Business Quarterly* 49, printemps 1984, p. 41.
15. *Ibid.*, p. 44.
16. Canada, Comité d'étude sur la politique culturelle du gouvernement fédéral, *Rapport*, Approvisionnements et Services, 1982, p. 138 et 163.
17. Daly, « Canadian Management: Past Recruitment Practices and Future Needs », 1980, p. *i*.
18. *McKinsey & Company* avec la coopération du *Financial Post*.
19. David W. Conklin, « L'entrepreneurship, l'innovation et le changement économique » dans *Les réactions au changement économique*, vol. 27 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.

20. Reuven Brenner et Léon Courville, « La vraie nature de la stratégie industrielle », dans *Les dimensions économiques de la politique et de la stratégie industrielles*, vol. 5 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.

21. Conklin, « L'entrepreneurship, l'innovation et le changement économique ».

22. Reich, *The Next American Frontier*, p. 279.

23. P. Johnson-Lavigneur, Commission royale, Séminaire sur la petite entreprise, transcription, le 15 octobre 1984, p. 21–24.

24. Tel que discuté par A. Beutel devant la Commission à l'occasion du Séminaire sur la petite entreprise, transcription, le 15 octobre 1984, p. 104–105.

25. George F. Fells, « Venture Capital in Canada – A Ten-Year Review » dans *Business Quarterly* n° 49, printemps 1984, p. 71.

26. *Ibid.*, p. 72–73.

27. Tarasofsky, « The Canada Development Corporation 1973–1983 », ébauche préliminaire, Ottawa, Conseil économique du Canada, 1984, p. 60.

28. *Globe and Mail*, *Report on Business*, 6 novembre 1984.

29. Jean-Marie Gagnon et Benoît Papillon, *Financial Risk : Rate of Return of Canadian Firms, and Implications for Government Intervention*, étude préparée pour le Conseil économique, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1984, p. 84–85.

30. Conseil économique du Canada, *Intervention et efficacité : une étude des prêts et cautions de l'État au secteur privé*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1982, p. 27–35.

31. *Ibid.*, p. 29.

32. *Ibid.*, p. 35.

CHAPITRE 9

Politique industrielle

La politique industrielle dans un contexte canadien *143*
La politique industrielle canadienne : perspective historique *149*
La politique industrielle fédérale *150*
Les politiques industrielles provinciales *153*
L'aide financière au développement industriel *158*
Notes *161*
Les politiques industrielles au Canada et à l'étranger *162*
Les politiques régionales *162*
Les politiques indicatives du degré d'ouverture à l'économie mondiale *164*
Les politiques relatives aux progrès technologiques *173*
L'intervention gouvernementale directe : entreprises publiques et politiques d'achats gouvernementaux *180*
Les politiques globales de réglementation et de régie des institutions financières : la politique sur la concurrence et la politique sur les banques *184*
Les politiques à l'intention d'entreprises déterminées *188*
L'orientation globale de la politique et performance *189*
Notes *196*
La réorientation des politiques industrielles du Canada *198*
Un cadre pour une politique industrielle axée sur les forces du marché *198*
La productivité et la compétitivité comme objectifs stratégiques *201*
Une structure macro-économique pour soutenir le développement industriel *217*
Un engagement vis-à-vis de la libéralisation des échanges commerciaux *219*
Un engagement en vue d'accroître les entrées de main-d'œuvre, de capitaux, de techniques de pointe et de gestion au Canada *223*
La formation de capital *223*
La recherche et le développement (R-D) *223*

Les acquisitions technologiques 224
La gestion et l'esprit d'entreprise 224
Un engagement envers des politiques qui favorisent l'adaptation et la répartition efficace des ressources *225*
La politique fiscale 225
Le cadre de la réglementation 229
Suggestions de réformes 236
La politique de la concurrence 237
Les sociétés de la Couronne et la privatisation 249
L'investissement étranger et l'intérêt national 255
Les questions d'investissement étranger 255
Les politiques affectant les investisseurs étrangers 260
Les politiques d'ajustement *267*
La politique commerciale 271
Les subventions aux entreprises 273
Les politiques d'ajustement de la main-d'œuvre 275
Services de transports, services de communications et autres services de soutien de l'infrastructure 277
Lignes directrices pour les interventions en matière de développement industriel *282*
Un engagement à renforcer l'union économique *286*
Conclusions *287*
Notes *290*

CHAPITRE 9

Politique industrielle

La politique industrielle dans un contexte canadien

Les commissaires ont décidé d'employer l'expression « politique industrielle » dans un sens large, afin de lui faire embrasser dans leur totalité les initiatives gouvernementales destinées à promouvoir la croissance, la productivité et la capacité concurrentielle des industries canadiennes. Ils reconnaissent cependant que la notion de « politique industrielle » n'est pas comprise de la même façon par tout le monde. C'est pourquoi il nous paraît important, avant d'envisager un réalignement fondamental de notre politique industrielle, de passer en revue les opinions que divers Canadiens nous ont fait parvenir à ce sujet.

Quelques observateurs ne voient, dans la politique industrielle d'un pays, rien d'autre qu'un cadre général de coopération entre le secteur public et le secteur privé; entrent dans ce cadre les mesures successivement prises par le gouvernement en matière de commerce, de fiscalité, de dépenses et de réglementation. D'autres conçoivent cette politique de façon plus particulière, l'associant au secteur industriel plutôt qu'au secteur des ressources et à celui des services. Dans ce contexte, certains y voient un cadre d'action tout tracé : le gouvernement devrait, dans le secteur privé, soutenir fortement les « gagnants » tout en assistant quelque peu les « perdants », pour les empêcher de sombrer.

Par ailleurs, d'autres observateurs associent la politique industrielle à toute une gamme de politiques générales de développement économique, c'est-à-dire à toute initiative gouvernementale visant à influencer à long terme l'évolution de la structure économique. Si l'entreprise privée est la force organisatrice qui domine largement la scène économique, pensent-ils, il est crucial pour le succès de l'économie que celle-ci se développe dans un cadre de lois et d'institutions qui la soutiennent. On ne peut guère s'attendre que l'économie bénéficie d'un investissement adéquat dans les ressources

humaines et financières, si les profits tirés de l'investissement sont sujets à expropriation ou à une fiscalité trop lourde. De même, il est improbable que l'industrie prospère et que les travailleurs soient prêts à se déplacer s'ils s'attendent à subir des tracasseries administratives injustifiées. Les incitations à une participation dynamique au système de l'entreprise privée doivent être clairement établies. Les travailleurs et leurs familles doivent être assurés d'une certaine sécurité de base s'ils doivent prendre des risques en se déplaçant ou en changeant de carrière. Enfin le gouvernement doit mettre en œuvre une politique macro-économique assurant un rythme à peu près égal de croissance de la production et de l'emploi, comme il doit pouvoir juguler l'inflation.

Les politiques de développement économique embrassent des domaines aussi divers que l'éducation et la formation, l'investissement dans des infrastructures (les routes et les aéroports par exemple), les mesures financières qui ont une incidence sur l'épargne et l'investissement des particuliers, la sécurité sociale, l'assurance-chômage, les ressources, la promotion du tourisme, le développement régional. Certaines de ces politiques sont conçues à des fins beaucoup plus générales que le seul développement économique. Le soutien à l'éducation, par exemple, répond en tout premier lieu à un objectif social, celui d'assurer à tous les Canadiens l'éducation qui leur permettra de participer effectivement à tous les aspects de notre vie sociale, y compris l'économie. Les dispositions fiscales qui encouragent la propriété de la demeure familiale sont inspirées tout autant par des objectifs sociaux que par le développement économique qui découle de la construction immobilière. Toutefois, les implications de ces mesures demeurent très importantes en ce qui concerne le développement économique et la politique industrielle qui y est associée.

Ces implications dérivent du fait qu'en général les ressources consacrées à un secteur ne sont plus disponibles pour un autre secteur, bien que le rendement, en termes de bénéfices réalisés au plan national ou régional, puisse être plus grand si les ressources sont attribuées à un secteur d'une croissance et d'un développement potentiellement meilleurs. Encourager explicitement la croissance dans un secteur donné, c'est souvent décourager implicitement la croissance dans d'autres secteurs. Ces secteurs qui n'ont pas la faveur officielle sont confrontés à plus de concurrence dans leurs achats et la demande pour leurs produits est moins favorable. Or, encourager un secteur comporte des coûts; les subventions à un secteur exigent des taux d'imposition plus élevés ailleurs. Les subventions à l'investissement dans un secteur ont pour effet d'élever la demande de capital et affectent donc les taux d'intérêt et de change. Aux subventions à la main-d'œuvre dans un secteur donné correspond une diminution de celle-ci et, par voie de conséquence, de la production dans d'autres secteurs. Une protection tarifaire ou un système de quotas exerce une pression sur le taux de change : les produits exportés sont plus coûteux pour les acheteurs étrangers tandis que les produits importés le sont moins pour nous. Il en résulte une contraction dans les secteurs de l'exportation et de ceux de l'importation qui sont concurrentiels; seuls en bénéficient les secteurs qui jouissent d'une protection spéciale.

Sans doute cette diversité d'opinion sur la politique industrielle reflète-t-elle le pluralisme idéologique de la société canadienne, mais elle provient également d'une très imparfaite connaissance des mécanismes de l'économie et des moyens d'améliorer son fonctionnement. La question n'est pas de savoir si un pays devrait avoir une politique industrielle; par dessein ou par négligence, un pays aura toujours une politique industrielle quelconque. La seule question pertinente est de savoir jusqu'à quel point une politique industrielle devrait soutenir certains secteurs plutôt que d'autres. Le gouvernement devrait-il s'efforcer d'être neutre – au sens le plus général du terme – lorsqu'il établit sa politique commerciale, son régime fiscal, son programme budgétaire et son cadre de réglementation? Ou devrait-il tenter de définir et de promouvoir les activités industrielles pour lesquelles le pays détient, ou devrait détenir, un avantage comparatif? Ou encore devrait-il aller plus loin, et tenter de façonner et de promouvoir un avantage commercial ou comparatif? Si l'on conclut qu'une politique industrielle conçue en fonction d'objectifs précis est vraiment la meilleure approche du problème, faut-il en déduire que le gouvernement est bien placé pour concevoir et appliquer cette politique?

La Commission a reçu sur le sujet de nombreuses communications. La plupart de celles du secteur des affaires, au sujet du développement économique, tenaient pour certain que toute tentative gouvernementale d'établir une grande politique industrielle aux orientations précises serait inapplicable et, par ailleurs, indésirable.

La Chambre est convaincue de ce que les initiatives du gouvernement devraient tendre à la création d'un environnement dans lequel l'entreprise privée pourrait se développer et prospérer. L'affaire du gouvernement est de gouverner et non d'intervenir sur le marché par des activités concurrentielles.

(Chambre de commerce de Saint-Jean [Nouveau-Brunswick], mémoire, le 12 septembre 1983, p. 17.)

L'intervention de l'État dans l'économie canadienne a déjà atteint un niveau qui ne peut être dépassé sans risquer de décourager l'initiative privée.

(Conseil du Patronat du Québec, mémoire, le 14 octobre 1983, p. 8–9.)

Nous ne pensons pas qu'il soit faisable ni nécessaire de mettre au point une vaste stratégie industrielle nationale. En ce qui concerne la question de la faisabilité, il faudrait d'abord montrer comment pourrait être établie et appliquée de façon continue une stratégie industrielle coordonnée dans un pays comme le Canada, d'une diversité telle que onze gouvernements, de manière très caractéristique, y poursuivent souvent des politiques divergentes. Une ample décentralisation des politiques économiques et industrielles est tout simplement incompatible avec la notion d'une stratégie industrielle nationale coordonnée [...].

Un autre problème qu'il faudrait aborder lors de l'évaluation de la faisabilité d'une stratégie industrielle canadienne est celui de l'absence de consensus sur la nature d'une telle stratégie, car ses divers tenants présentent constamment des ensembles d'objectifs fort louables, mais fondamentalement en conflit les uns avec les autres.

(Conseil des milieux d'affaires sur les questions nationales, mémoire, le 6 décembre 1983, p. 34–35.)

Si les milieux d'affaires s'opposent aux interventions gouvernementales, c'est au nom de l'expérience, d'une expérience parfois amère :

L'expérience nous a fait juger la politique gouvernementale inconséquente, parfois contradictoire, faible dans sa réaction à la conjoncture. Constatation plus importante, nous avons vu trop de politiques gouvernementales établies dans l'isolement, sans consultation avec le milieu.

(*Celanese Canada Inc.*, mémoire, le 16 octobre 1983, p. 10.)

Lorsque le gouvernement intervient sur le marché pour y désigner des vainqueurs, y soutenir des perdants ou y conduire des investissements ou des opérations de caractère manifestement privé, sa performance n'est guère enviable.

(Conseil des détaillants canadiens, mémoire, le 1er novembre 1983, p. 60.)

Selon ce raisonnement, si seulement le gouvernement donnait la bonne direction – si seulement il adoptait la bonne « stratégie industrielle » – alors le pays, comme une immense armée, serait remis sur la bonne voie. Les partisans de cette approche du développement économique au Canada semblent ne pas comprendre que la plus grande part du développement économique de notre pays prend place non pas en raison, mais en dépit, de cette politique.

(Andriy J. Semotiuk, mémoire, le 3 novembre 1983, p. 3.)

Fondamentalement, le milieu des affaires juge que le gouvernement devrait limiter son action à la création d'un environnement favorable aux investissements et à la croissance du secteur privé.

Le gouvernement a un rôle crucial à jouer dans le développement économique [...]. Le gouvernement doit décider dans quelle direction l'économie doit s'engager et ensuite coopérer avec les milieux industriels afin de permettre à ces derniers d'atteindre les objectifs fixés. Le gouvernement doit créer l'environnement qui attirera les personnes dotées de l'esprit d'entreprise et qui y prospéreront. Une bonne planification économique ne devrait pas donner lieu à des investissements directs ou à des acquisitions de biens d'exploitation par l'État [...]. De même, le gouvernement ne devrait pas soutenir ou protéger ceux de nos industriels qui n'ont pas l'esprit d'entreprise, même s'il s'agit de sociétés canadiennes.

(*H.N. Halvorson Consultants Ltd.*, mémoire, le 19 août 1983, p. 4.)

Les problèmes économiques dont souffrent actuellement les Canadiens (ralentissement de la croissance, faible productivité, pertes de marchés d'exportation, etc.) montrent la nécessité d'une restructuration fondamentale de l'économie [...].

Cette restructuration nécessaire exigera un effort coopératif et constructif de la part des milieux d'affaires et du gouvernement. Le gouvernement a certainement un rôle à jouer en cette matière, mais ce rôle doit être clairement défini. Les nouvelles orientations, en matière de développement industriel, doivent être fixées par le secteur des affaires lui-même.

(*Burns Fry Limited*, mémoire, le 24 novembre 1983, p. 1.)

Selon un autre point de vue, très différent, le vrai rôle du gouvernement en matière de politique industrielle devrait être celui « de la main qui guide ». Les tenants de cette approche insistent sur le fait que le secteur public et le secteur privé devraient œuvrer ensemble à l'établissement d'une stratégie et de tactiques qui renforceraient la position concurrentielle de l'industrie nationale à l'intérieur et à l'étranger. Certains observateurs attribuent la montée spectaculaire de l'économie japonaise à l'étroite coopération entre ses secteurs public et privé et, particulièrement, au rôle de catalyseur du gouvernement et du processus de concentration qu'il met en place pour les décisions à prendre sur de nouvelles initiatives industrielles. Plusieurs pays nouvellement industrialisés ont suivi l'exemple du Japon, avec apparemment quelque succès. Ceux qui croient qu'une relation de cause à effet existe entre une politique industrielle active et une performance économique positive, insistent sur le fait que le Canada et les États-Unis ne peuvent se comporter en spectateurs passifs. Pour faire face à la concurrence étrangère, soutiennent-ils, les économies nord-américaines pourraient bien devoir également rivaliser, au moins partiellement, avec le système japonais de coopération entre l'industrie et le gouvernement.

Par ailleurs, selon certains plaidoyers entendus par la Commission, c'est l'emploi, et non la croissance économique en tant que telle, qui devrait être la principale préoccupation des gouvernements. Beaucoup de représentants de services sociaux et de syndicats doutent que la croissance économique se reflète complètement dans la création de postes et la sécurité de l'emploi. Ils croient que le gouvernement devrait jouer un rôle déterminant dans l'orientation de la politique industrielle de façon à assurer la priorité des considérations d'emploi.

L'entreprise privée ne s'intéresse qu'aux profits et au meilleur rendement possible de son capital investi. Elle ne s'intéresse pas à la création d'emplois [...]. Si le milieu des affaires n'est pas tenu de procurer des emplois, il est alors évident que le gouvernement doit être prêt à prendre les décisions ou à faire les recommandations qui bénéficieront à toute la société, non à une poignée de privilégiés.

(Métallurgistes unis d'Amérique, local 6500, mémoire, le 3 octobre 1983, p. 2.)

Le gouvernement, dans la prise de décisions économiques en matière d'investissement et de production, devrait contribuer davantage à la réalisation d'objectifs socialement désirables et démocratiquement déterminés. Le profit d'une entreprise privée ne devrait pas être le seul critère d'évaluation en matière de contribution aux besoins sociaux [...]. L'alternative est un système où les initiatives communautaires et l'entrepreneurship constituent la base d'une politique économique rationnelle orientée vers le plein emploi. Dans cette perspective, la fonction de la politique économique consiste à planifier en vue de satisfaire les besoins des individus et de la société.

(Conseil de planification sociale de la Région métropolitaine de Toronto, mémoire, le 9 novembre 1983, p. 79.)

L'attitude actuelle des milieux d'affaires, en faveur d'une réduction du rôle du gouvernement dans l'économie, n'a pas de sens car elle ne tient pas compte de

ces problèmes qui réclament une solution immédiate. Puisqu'on ne peut guère espérer raisonnablement des milieux d'affaires qu'ils fassent passer l'intérêt public avant les considérations de marchés et de profits, il est de la responsabilité du gouvernement de leur fournir des encouragements et de les assujettir à des contraintes pour que leurs activités soient conformes au bien-être public. Lorsque la chose n'est pas possible, il est du devoir du gouvernement d'assurer ces fonctions lui-même, ce qui inclut de faire des investissements publics lorsque les investissements privés ne suffisent pas à maintenir un haut niveau d'emploi.

(Association canadienne de la santé mentale, mémoire, le 31 octobre 1983, p. 18–19.)

Lorsque vient le moment de faire des recommandations, ceux qui préconisent un rôle actif du gouvernement en matière de politique industrielle sont rarement plus précis que ne le sont les tenants d'une limitation de l'intervention gouvernementale. Cependant les extraits suivants de mémoires adressés à la Commission peuvent donner une idée de ce que pourrait être un rôle actif du gouvernement, dans l'esprit des protagonistes de cette thèse :

En régime politique démocratique, seul *le gouvernement peut être investi du pouvoir, et* seul *le gouvernement peut avoir la responsabilité de maintenir la stabilité économique et l'emploi, de même que d'assurer une juste distribution du revenu.*

(Métallurgistes unis d'Amérique, mémoire, le 28 octobre 1983, p. 10.)

L'influence de la nouvelle technologie est tellement répandue et son incidence revêt de si nombreuses formes qu'une intervention gouvernementale sera nécessaire pour mettre sur pied la sorte de cadre d'action que nous croyons indispensable si nous voulons faire face aux situations qui se présenteront dans les années à venir. Selon nous, les faits plaident en faveur d'une action gouvernementale en quelque sorte préventive, qui renforcerait au maximum notre capacité de construire une société juste, où tout individu pourrait trouver sa place au soleil.

(*Communications Workers of Canada*, transcription, vol. 46, Edmonton, le 15 novembre 1983, p. 9421.)

Nous [...] proposons que la Commission reconnaisse clairement le rôle croissant qui incombe au gouvernement dans la gestion des affaires économiques, rôle qui exige le maintien d'une société juste, sécuritaire, ouverte aux initiatives, et dont personne ne serait exclu. Que la Commission définisse clairement la part de responsabilités qui reviendrait, respectivement, à l'autorité fédérale, aux provinces et aux municipalités. Que la Commission proclame également l'ultime responsabilité du gouvernement fédéral de veiller à ce que les provinces, et à travers elles les municipalités, s'acquittent fidèlement de la part de responsabilités qui leur revient et, ce faisant, assurent le maintien de normes minimales acceptables à travers le pays.

(Syndicat des employés du Service public de l'Ontario, mémoire, le 16 novembre 1983, p. 49.)

Une régénération du dynamisme industriel ne peut, à notre avis, reposer principalement sur l'initiative de l'entreprise privée. Au contraire, le succès d'une telle stratégie implique un élargissement et un approfondissement des interventions économiques de l'État.

(Centrale de l'enseignement du Québec, mémoire n° 962, le 23 novembre 1983, p. 61.)

Les Canadiens ont, de toute évidence, des vues très divergentes en la matière. Jusqu'à quel point l'État devrait-il intervenir dans la promotion de la croissance économique et de l'emploi? Il semblerait, en fait, que relativement peu d'observateurs reconnaissent l'existence de quelque position moyenne viable entre les partisans de la stricte liberté d'entreprise et les interventionnistes fanatiques. Pourtant il est à peu près certain qu'aucune de ces positions extrêmes n'est tenable. L'économie mondiale subit des changements fondamentaux et ceux-ci font douter de la sagesse d'une approche exempte de toute intervention. Les commissaires admettent que l'opposition à un rôle plus actif du gouvernement s'explique en grande partie par les conséquences défavorables de l'intervention croissante du gouvernement depuis le début des années 1960. C'est précisément parce que cette intervention a souvent échoué que nous avons entrepris de rechercher ce qui pourrait être fait pour établir des relations de travail plus solides et plus fructueuses entre le gouvernement et le secteur privé.

Pareillement, notre analyse nous amène à conclure que les gouvernements, en général, n'ont pas la capacité d'orchestrer, ou même de formuler une stratégie industrielle à la fois vaste et détaillée comme celle que réclament les plus ardents interventionnistes. Or, s'il était possible de formuler une stratégie détaillée, la chose ne serait pas souhaitable. Le monde est simplement trop complexe, et le besoin de souplesse et d'adaptabilité trop grand, pour qu'il soit justifié d'enserrer le secteur privé dans une telle camisole de force.

La politique industrielle canadienne : perspective historique

La politique industrielle canadienne a connu quatre grandes phases, chacune correspondant à des changements de conjoncture tant au Canada qu'à l'étranger. Pendant la période des années 1867 à 1914, on accorda beaucoup d'importance à la protection tarifaire et à l'aide à l'industrie secondaire, et on entreprit d'investir massivement dans l'infrastructure des transports et dans d'autres domaines. Dans la période intermédiaire entre les deux Grandes guerres, les conséquences catastrophiques de la Grande Dépression suscitèrent des politiques dirigées avant tout vers la restauration et le maintien de la demande. Entre 1945 et 1957, la politique industrielle, au sens large, comportait une politique de stabilisation macro-économique inspirée de la tradition keynésienne, des actions concertées pour reconstruire l'économie de temps de paix, de sérieux encouragements aux investisseurs étrangers, et une seconde « politique nationale » qui reposait fortement sur le soutien à des programmes de bien-être social. Finalement, la période de 1957 à nos jours a vu surgir une série d'initiatives en faveur d'une libération du commerce international et de l'intégration continentale de certains secteurs : l'industrie automobile, la défense nationale, la production de pétrole brut et de gaz naturel, par exemple. Cette période a été marquée par une prise en main croissante, au plan national, de l'économie canadienne et, dans les années 1960 et au début des années 1970, par un engagement de plus en plus poussé du gouvernement dans la promotion des régions à faible croissance économique. De plus, le gouvernement apportait une assistance accrue aux

industries et à certaines sociétés en proie à une sévère concurrence aux plans national et international, à l'obsolescence ou à la dépression de la demande; il apportait également une aide accrue à des compagnies existantes ou nouvellement constituées pour leur permettre de s'adapter aux développements économiques rapides qui surviennent un peu partout dans le monde.

La politique industrielle fédérale

La politique industrielle fédérale des années 1950 consistait à encourager les investissements directs de l'étranger, principalement des États-Unis, et à multiplier les efforts, de concert avec d'autres pays, pour mettre en place un système monétaire international stable et un régime commercial libéral. Ces initiatives ont apporté une grande prospérité, mais ils ont également suscité une inquiétude croissante au sujet du degré appréciable de contrôle par les étrangers tant dans le secteur manufacturier que celui des ressources.

L'élection en 1957 d'un gouvernement conservateur dirigé par le Premier ministre John Diefenbaker s'explique partiellement par la désaffection de certaines régions qui n'avaient pas profité complètement de la prospérité d'après-guerre. Le gouvernement Diefenbaker chercha à rendre la politique industrielle plus directement sensible aux préoccupations régionales. La politique pétrolière nationale, en 1961, renforça le secteur du pétrole dans les provinces de l'Ouest. Le gouvernement chercha également à dégager les échanges commerciaux de leur dépendance croissante des États-Unis. Néanmoins, il se trouva rapidement impliqué dans des décisions qui reflétaient l'évolution structurelle de l'économie nord-américaine. Ainsi, l'annulation du programme de construction de l'avion *Avro Arrow* aboutit à l'*Accord canado-américain de partage de la production de défense*, aux termes duquel le Canada obtenait un droit d'accès direct au marché américain de matériel de défense nationale.

Le début et le milieu des années 1960 furent témoins d'un renouveau d'intérêt pour le secteur manufacturier. Cet intérêt s'est traduit par la création d'un nouveau ministère, celui de l'Industrie, et plus manifestement encore, par la conclusion sous le gouvernement Pearson, du Pacte de l'automobile Canada-États-Unis. Au cours des années 1960, les réductions tarifaires négociées au cours du *Kennedy Round* dans le cadre de l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce* (GATT) furent également mises en œuvre. Au milieu et vers la fin des années 1960, une controverse de plus en plus vive s'éleva au sujet de l'aptitude de l'économie canadienne à soutenir la concurrence technologique dans le monde moderne; les débats portaient en grande partie sur la « politique scientifique » canadienne et la valeur des encouragements donnés aux initiatives canadiennes de recherche et de développement (R-D). Des changements fondamentaux furent opérés dans la nature et l'importance du soutien fédéral à la formation professionnelle et à l'éducation. Dès la fin des années 1960, le gouvernement fédéral avait créé le ministère de l'Expansion économique régionale, qui devait être le point de concentration des initiatives de développement et de coordination d'une politique régionale. Entre-temps, la création d'un ministère de la Consomma-

tion et des Corporations préparait le terrain en vue d'un effort soutenu pour mettre au point des politiques de concurrence plus efficaces.

La montée du soutien fédéral à la formation professionnelle et à l'éducation prit des proportions spectaculaires. Il y eut d'abord une augmentation des subventions fédérales aux universités qui aboutit, en 1967, à une entente fédérale-provinciale aux termes de laquelle le gouvernement du Canada paierait 50 pour cent des coûts d'exploitation des établissements d'enseignement postsecondaire par la voie d'une combinaison de subventions directes et d'un abaissement des taux d'imposition. Aux termes de la *Loi sur l'assistance à la formation technique et professionnelle* (1960) et des programmes subséquents, le gouvernement fédéral encourageait la formation en cours d'emploi, d'abord par un programme à frais partagés, puis à partir de la fin des années 1960 par l'achat, auprès des établissements provinciaux distributeurs de certificats ou de diplômes, de facilités de logement et de cours pour les étudiants.

Ce ne fut pas avant les années 1970, toutefois, que le gouvernement fédéral en vint à reconnaître que le nombre grandissant de ses politiques pouvait constituer une stratégie industrielle. En 1972, Jean-Luc Pépin, alors ministre de l'Industrie et du Commerce, annonça qu'à la tête de ses services il élaborerait une « meilleure » stratégie industrielle, qu'il décrivit comme « un ensemble d'objectifs et d'instruments coordonnés, c'est-à-dire des politiques, des programmes et des établissements[1] ».

Des chocs extérieurs d'ampleur et de rapidité diverses vinrent confirmer la nécessité d'une approche plus coordonnée. Il y eut tout d'abord les politiques entreprises par le président Richard Nixon pour tenter de résoudre les problèmes soulevés par la situation déficitaire de la balance des paiements aux États-Unis et par la crise de 1973–1974, déclenchée par les décisions de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP). La stratégie industrielle du Canada, en pleine évolution, était orientée surtout vers le développement d'un secteur manufacturier secondaire. De plus en plus, le gouvernement fédéral prit l'habitude de consulter d'une façon ou d'une autre les principaux intéressés : les milieux d'affaires, les milieux du travail et les gouvernements provinciaux.

Quelques faits politiques et économiques influencèrent, dans les années 1970, la stratégie industrielle et son évolution. Le gouvernement mit en place l'Agence d'examen de l'investissement étranger (AEIE). Cet organisme avait pour mission de conseiller le gouvernement sur l'opportunité d'admettre tel ou tel investissement étranger ou de le refuser et, dans le premier cas, de négocier les clauses contractuelles qui entraîneraient, pour le Canada, le maximum de bénéfices de cet investissement. Les négociations du GATT, qui se déroulèrent entre les années 1973 et 1979, influèrent sur le climat industriel, tout comme les contrôles imposés sur les profits et les revenus aux termes du Programme anti-inflation de 1975–1978.

Le gouvernement fédéral prit également d'autres initiatives en la matière. La Corporation de développement du Canada, créée en 1971, prévoyait un régime mixte de propriété publique et privée et, par la suite, acquit des actifs dans de nombreux secteurs de l'économie. La même année, le gouvernement du Canada s'engagea à mettre au point de meilleures politiques en matière de

science et de technologie en créant un département d'État à la science et la technologie (aujourd'hui Science et Technologie Canada). En 1975, avec la création de Pétro-Canada, il se lança directement dans l'exploration, la production et la commercialisation du pétrole et du gaz naturel.

Malgré ce déploiement d'activité du gouvernement fédéral, il était difficile, pendant toutes ces années 1970, de distinguer vers quels objectifs se concentrait sa politique industrielle. De même les expériences tentées par M. Pépin au cours de cette décennie n'ont pu aboutir à un quelconque énoncé général sur la stratégie industrielle gouvernementale. Le soutien fédéral à l'économie canadienne était « un ensemble disparate de mesures d'encouragement et de programmes, dispensés aux industries tantôt sur le mode individuel, tantôt sous la forme de mesures générales, sans beaucoup de consultation avec les milieux d'affaires ni ceux du travail[2] ». La responsabilité d'établir des politiques industrielles était éparpillée parmi divers services gouvernementaux.

À la fin des années 1970, le ministère de l'Industrie et du Commerce tenta de mettre sur pied un système de consultation à partir de la base. De cette initiative est sortie, après discussion à la Conférence des premiers ministres de février 1978, la création de vingt-trois groupes d'études sectorielles représentant vingt-et-une industries manufacturières, plus des entreprises de construction et de tourisme. Les groupes d'études étaient composés de représentants des milieux d'affaires, des milieux du travail, des gouvernements fédéral et provinciaux, et des milieux universitaires. Dans leurs rapports, ils proposèrent une stratégie pour le développement de leurs secteurs respectifs. Un grand nombre demandait une assistance accrue pour leur secteur propre, par le moyen de dégrèvements fiscaux et d'autres mesures.

Aux groupes d'études sectorielles, qui reçurent le nom de « comités du premier palier », succéda le « comité du second palier », à qui fut confiée la mission de proposer des mesures qui ne tiendraient pas compte des délimitations sectorielles et porteraient sur de vastes domaines de la politique économique. Toutefois, lorsque le comité du second palier déposa son rapport à l'automne 1978, le gouvernement fédéral s'était déjà engagé dans une série de coupures budgétaires et d'autres mesures de restriction, assombrissant ainsi les perspectives d'une nouvelle et substantielle assistance à l'industrie. C'est également à cette époque qu'apparut un puissant groupe de pression en faveur des petites entreprises. Les calculs politiques en matière de politique industrielle s'en trouvèrent modifiés, dès lors qu'il fallait apporter plus d'attention aux besoins des entreprises modestes et au secteur des services en expansion rapide. Le secteur des petites entreprises réagissait très vivement aux mesures de réglementation et aux charges fiscales.

En 1978, le gouvernement fédéral assigna la tâche de coordonner les dépenses de développement à un nouveau comité du Cabinet, le Conseil ministériel de l'expansion économique (CMEE)[3]. Le Conseil devait avoir à sa tête un président et être desservi par un nouvel organisme central, le département d'État au Développement économique (DEDE). En 1980, au milieu de difficultés économiques croissantes, le ministre responsable du DEDE, le sénateur H.A. (Bud) Olson, annonça un programme de développement économique qui tentait de faire passer les besoins de certaines

entreprises au second rang et d'accorder une plus grande importance aux facteurs de production fondamentaux, tels que les ressources humaines, le capital et la technologie.

Le débat au sein du gouvernement sur les stratégies de développement appropriées à la conjoncture prit une nouvelle ampleur. Ce débat était non seulement nourri par de nouvelles inquiétudes quant à l'utilité et la portée des interventions gouvernementales, mais il reflétait également une controverse plus étendue sur des sujets comme la Constitution et les relations fédérales-provinciales en général. Tout cela se résumait à une bataille entre les tenants de conceptions rivales sur la nature du Canada et la voie dans laquelle le pays devrait s'engager à l'avenir. De ce débat, est sorti un exposé sur le développement économique qui a été présenté lors du budget de novembre 1981. L'*Exposé économique* de 1981 était relié au Programme national de l'énergie qui avait vu le jour un an plus tôt. Il était fondé sur l'idée de base que la réussite économique du Canada reposait sur le développement de ses abondantes richesses naturelles. L'Exposé économique ne passait pas sous silence l'industrie secondaire, mais liait le développement futur de ce secteur au besoin de produits manufacturés découlant de la croissance rapide des industries de ressources. De cette façon, l'Exposé cherchait à associer les intérêts économiques des diverses régions du pays : les provinces Atlantiques, le Canada central et les provinces de l'Ouest. Cette approche avait subi l'influence du Groupe de travail Blair-Carr sur les grands projets[4], qui recommandait la création, au sein du ministère de l'Industrie et du Commerce, d'un Bureau des retombées industrielles et régionales.

La détérioration de la situation économique canadienne ne tarda pas cependant à jeter le discrédit sur la nouvelle stratégie. La chute des prix du pétrole après 1981, le budget fédéral en déficit croissant, l'inflation galopante et les taux d'intérêt sans précédent, tout cela contribua à créer un contexte entièrement différent pour les décisions politiques. La baisse mondiale des prix du pétrole, combinée à d'autres facteurs économiques, eut pour résultat l'abandon ou la suspension de beaucoup des grands projets énergétiques et rendit suspecte l'hypothèse fondamentale sur laquelle reposait la stratégie industrielle. Selon cette hypothèse, il y avait eu amélioration permanente des termes d'échange en faveur des ressources naturelles relativement aux produits manufacturés. L'*Exposé économique* semblait mettre en relief la difficulté de combiner des objectifs politiques et économiques dans une stratégie industrielle concertée et, plus encore, celle de formuler un type quelconque de stratégie qui s'avérerait efficace pour une période de quelque durée dans un monde voué à l'incertitude et au changement.

Les politiques industrielles provinciales

Au cours des années 1960 et 1970, les questions de politique industrielle suscitèrent des relations fédérales-provinciales de plus en plus complexes. Le choix d'une stratégie – surtout lorsqu'il s'agissait de décider d'accorder la priorité soit au secteur manufacturier, soit au secteur des ressources – favorisait inévitablement certaines régions plutôt que d'autres.

Même en l'absence du partage constitutionnel des compétences entre les deux ordres de gouvernement, il aurait été difficile d'élaborer des politiques industrielles servant les intérêts de diverses régions tout en assurant une vaste répartition des avantages. Dans l'état des choses à cette époque, les divisions constitutionnelles ne firent que compliquer davantage la situation. Premièrement, elles ont permis aux provinces de poursuivre des politiques industrielles ayant pour objet d'optimiser les bénéfices pour leurs propres citoyens. Cette orientation a naturellement fait naître des inquiétudes au sujet de la concurrence entre les provinces et des obstacles au commerce qui pouvaient nuire à l'efficacité de l'économie dans son ensemble.

Deuxièmement, en raison de la compétence des provinces dans de nombreux domaines fondamentalement reliés à la politique économique – ressources naturelles, éducation, relations de travail, réglementation des valeurs mobilières – la coopération et la coordination devenaient indispensables pour la mise en œuvre de politiques nationales efficaces. Il aurait fallu, en réalité, que ces politiques soient élaborées par les gouvernements fédéral et provinciaux, ce qui aurait été très difficile à réaliser dans le contexte de conflits grandissants entre les régions et entre les gouvernements au cours des années 1970. Les circonstances créèrent une situation paradoxale. La diversité régionale exigeait que des politiques soient élaborées pour aider certaines régions particulières du pays. Cependant, les décisions à ce sujet donnèrent lieu à de continuelles controverses, qu'il s'agisse de la construction d'une usine d'automobiles au Québec ou en Ontario, ou encore de la répartition entre les régions des retombées industrielles résultant de l'acquisition par le Canada d'un avion de combat de conception américaine.

Pendant les années 1970, plusieurs gouvernements provinciaux accrurent leurs efforts afin de promouvoir le développement économique, grâce notamment à l'accroissement de leurs ressources financières et humaines pendant les années 1950 et 1960. Les énormes revenus énergétiques augmentèrent les ressources dont disposaient les provinces des Prairies, notamment l'Alberta, et constituèrent la base de stratégies agressives en vue de diversifier l'économie de ces provinces. La gamme des instruments de politiques s'est aussi élargie. En particulier, les provinces commencèrent à utiliser l'entreprise publique à des fins de développement régional. Parmi les 233 sociétés provinciales de la Couronne identifiées en 1983, 76 avaient été créées avant 1960, et 48, après 1970.

De plus, les provinces adoptèrent des politiques destinées, d'une façon beaucoup plus explicite que toutes les politiques provinciales du passé, à contrebalancer les effets négatifs des forces du marché et des politiques du gouvernement fédéral sur leur économie. L'idée, selon laquelle elles devaient s'en tenir à des activités pour lesquelles elles détenaient un avantage comparatif, fut abandonnée. Les provinces cherchèrent de plus en plus à utiliser leurs ressources afin d'élargir leurs assises économiques. Des politiques provinciales furent également adoptées en vue de compenser les effets de certaines politiques fédérales jugées discriminatoires et inefficaces. Tout au long des années 1970, on a été témoin de discussions vives cherchant à déterminer si la situation des provinces éloignées n'était que la conséquence des forces impersonnelles du marché ou si elles relevaient d'une application peu judicieuse de la compétence fédérale.

Quelle que soit la cause des disparités régionales, les politiques provinciales avaient pour but de les corriger et d'imposer des changements dans la distribution régionale des investissements privés. Selon de nombreux adeptes de cette orientation, la province, plutôt que le pays, constituait l'unité économique en fonction de laquelle il convenait d'optimiser la richesse. Comme le déclarait le Premier ministre de la Colombie-Britannique, M. William Bennett, à la Conférence des Premiers ministres sur l'économie, tenue en 1978 :

> *Après avoir écouté mes collègues Premiers ministres, ici, je dois dire que ce que j'ai bien compris, c'est [...] que nous ne constituons pas une économie nationale; nous sommes un pays de régions distinctes, avec des économies différentes les unes des autres, qui ont besoin de la coopération et de l'attention de leurs gouvernements afin de satisfaire leurs aspirations et leurs besoins propres*[5].

Les politiques industrielles des provinces variaient selon les situations et les besoins économiques, les ressources disponibles, l'idéologie des gouvernements ainsi que les pressions exercées par les intérêts privés sur les dirigeants. Le but des provinces de l'Ouest était d'utiliser les revenus provenant de l'essor économique dans le domaine de l'énergie afin de renforcer et de diversifier l'économie, de corriger les injustices politiques et économiques du passé et de déplacer le pouvoir politique. De toutes les provinces, l'Alberta et la Saskatchewan avaient, peut-être, les politiques industrielles les plus explicites et les mieux concertées des années 1970.

Le plan de diversification de l'Alberta mettait l'accent sur la transformation, dans la province, des ressources énergétiques et agricoles. La province espérait que cette orientation donnerait lieu à une croissance de l'industrie et du nombre d'emplois, ainsi qu'à un renforcement de son pouvoir et de son influence politique. À cette fin, le gouvernement provincial adopta plusieurs mesures, entre autres, le *Alberta Heritage Savings and Trust Fund*, dans lequel la province canalisa 30 pour cent des revenus annuels provenant du pétrole et du gaz afin de créer un réservoir de capitaux en vue d'investissements futurs. En 1984, l'actif de ce fonds totalisait 13,7 milliards de dollars.

Une autre réalisation de l'Alberta fut l'*Alberta Energy Company Ltd*, une société conjointe semi-publique. En 1974, la province faisait l'acquisition de *Pacific Western Airlines*, une société qui pouvait, dans l'esprit du gouvernement, aider considérablement à renforcer la position de l'Alberta comme « porte du Nord ». Le gouvernement a aussi activement soutenu la transformation de l'*Alberta Gas Trunk Line Ltd* en la société Nova. À l'origine, la société avait été formée en 1950, afin de recueillir et de distribuer le gaz naturel en Alberta et de le diriger vers d'autres gazoducs au-delà des frontières de la province. Le changement de nom reflétait le rôle grandissant de cette entreprise dans des projets pétroliers en Amérique du Nord et ailleurs dans le monde. De nouveaux organismes, l'*Alberta Oil Sands Technology and Research Authority*, ainsi que l'*Alberta Research Council*, ont été formés afin d'encourager la transformation des ressources de l'Alberta à l'intérieur de la province. Ces organismes, et d'autres encore, ont servi à acheminer des fonds dans des domaines tels que l'industrie pétrochimique, le tourisme, les forêts, la technologie de pointe et la recherche médicale. La province a aussi aidé les petites entreprises, par le biais de modifications au régime fiscal des

sociétés et d'autres mesures, et elle a encouragé le transfert dans la province des sièges sociaux de différentes entreprises, particulièrement dans l'industrie du gaz et du pétrole.

La Saskatchewan a mis au point une politique industrielle explicite faisant appel à un haut degré de participation de l'État. Le gouvernement néo-démocrate acquit le contrôle d'une partie importante de l'industrie de la potasse en 1970 et joua un rôle d'entrepreneur important dans d'autres secteurs de ressources, dont le pétrole, les mines, et en particulier, l'uranium. Le développement industriel de la province s'est poursuivi au moyen de la *Saskatchewan Economic Development Corporation* et d'autres mesures, y compris l'appui à la recherche et à l'expansion de la plus grande sidérurgie de l'Ouest, *Interprovincial Steel*. En 1983, la Saskatchewan créa elle aussi un fonds *heritage*.

La politique industrielle de la Colombie-Britannique a traditionnellement porté sur le développement du secteur des ressources, telles que les ressources minières et les forêts. La province a entrepris de grands projets routiers et ferroviaires et le développement actif des ressources hydro-électriques. Au cours des années 1970, cette province s'engagea également dans la diversification de son économie en stimulant les industries manufacturières et en encourageant les industries de technologie de pointe. Les gouvernements du Manitoba ont travaillé activement au développement de l'industrie forestière et des ressources hydro-électriques dans le Nord, en plus de mettre sur pied une vaste gamme de programmes d'aide au secteur manufacturier.

Sur la côte Est, Terre-Neuve a adopté une politique semblable à celle de l'Alberta et de la Saskatchewan, en tentant d'obtenir un plus grand contrôle de ses ressources afin de stimuler le développement économique. Suite à l'échec de certains projets de développement, tels la raffinerie *Come-by-Chance* et le moulin *Stephenville Linerboard*, la politique industrielle de cette province a maintenant pour objet d'augmenter la transformation sur place de ses propres richesses naturelles. De plus, le secteur manufacturier est encouragé à produire des biens, comme l'équipement de pêche, qui servent de complément à la structure industrielle de cette province. Le gouvernement de Terre-Neuve a soutenu qu'afin de poursuivre une politique de développement de « Terre-Neuve pour les Terre-Neuviens » et de protéger le caractère maritime et rural de la collectivité, il est essentiel que la province puisse diriger le développement du gaz et du pétrole en mer, et exercer un plus grand contrôle des pêcheries.

Les politiques industrielles de la Nouvelle-Écosse ont été conçues principalement en fonction des problèmes de longue date des industries du charbon et de l'acier du Cap Breton, et du développement du secteur manufacturier, surtout dans les régions Halifax-Dartmouth et du détroit de Canso. La province a tenté de lier le développement aux ressources pétrolières en mer et aux pêcheries, et d'encourager la diversification de ses industries en des industries manufacturières de haute technologie. Une combinaison semblable de mesures incitatives, de subventions de différentes sortes, d'apport d'infrastructures et de politiques d'achat ont été utilisées au

Nouveau-Brunswick et dans l'Île-du-Prince-Édouard, mais, en général, ces provinces n'ont pas poursuivi une action aussi énergique que certaines autres. Par exemple, en 1980, alors que Terre-Neuve comptait 42 sociétés de la Couronne, le plus grand nombre au pays, chacune des trois autres provinces de l'Atlantique en comptait moins que n'importe laquelle des autres provinces.

Si l'objectif principal, pour l'est et l'ouest du Canada, est d'attirer vers eux le développement économique et de mettre un terme à leur situation de dépendance, le défi du Canada central consiste à préserver et à accroître son économie manufacturière dans une économie mondiale en mutation. Entre 1970 et 1977, la part ontarienne du PIB est passée de 41,9 pour cent à 39,2 pour cent; le taux de croissance de cette province a été parmi les plus bas au pays. Le Québec et l'Ontario ont tous deux été soumis à des déplacements structurels importants causés par l'évolution économique aux États-Unis et ailleurs dans le monde. Parmi les mesures d'encouragement industriel adoptées par l'Ontario, on compte le Fonds de développement de l'emploi qui a notamment aidé la Société Ford à construire une usine dans la province et a encouragé les dépenses d'immobilisations dans les industries de pâtes et papiers. En 1981, l'Ontario confiait toutes ses activités dans ce domaine à la Commission de développement et de leadership industriel, un comité du Conseil des ministres. La province désirait concentrer son action sur le développement des ressources et de la technologie du transport urbain et ferroviaire, ainsi que sur l'augmentation de la production d'énergie nucléaire et de l'électrification des voies ferrées, ce afin de diminuer sa dépendance à l'égard des importations de pétrole. Le gouvernement de cette province, cependant, a toujours évité d'affirmer qu'il poursuivait une stratégie industrielle de grande envergure.

Depuis le début des années 1960, la politique industrielle du Québec a eu pour objet de promouvoir la croissance de l'économie de la province et d'augmenter la participation des francophones dans cette économie. Pour ce faire, le gouvernement du Québec a eu recours aux sociétés d'État. Hydro-Québec et la Société de développement de la baie James ont fait du développement hydro-électrique un moteur de croissance économique. La participation des francophones dans l'industrie a été fortement encouragée par les sociétés d'État du secteur financier. Celles-ci comprennent la Société générale de financement, une société d'investissement et de portefeuille, la Société de développement industriel du Québec qui fournit des prêts et des subventions, et la Caisse de dépôt et placement du Québec qui gère les actifs du Régime des rentes du Québec (RRQ). Grâce à ces organismes, le Québec a investi dans une grande variété d'industries provinciales. En plus de tenter de venir en aide aux industries traditionnelles, la province a intensifié son action au cours des dernières années pour promouvoir les industries de technologie de pointe. Le Québec est allé plus loin que la plupart des autres provinces dans l'établissement de mécanismes de consultation entre le gouvernement et le secteur privé, en tenant une série de « sommets » économiques et autres activités de ce genre.

L'aide financière au développement industriel

Le tableau 9-1 donne une idée de l'ampleur de l'aide financière directe offerte par le gouvernement fédéral au secteur manufacturier pendant la période 1960–1980. L'aide financière fédérale sous forme de subventions de différentes sortes a augmenté rapidement durant les années 1960. En termes réels (c'est-à-dire en éliminant les effets de l'inflation), l'aide financière a connu un sommet au début des années 1970 et a baissé régulièrement jusqu'en 1979–1980. Au cours de cette dernière année, l'aide financière directe au secteur manufacturier comptait pour moins de 1 pour cent du total des dépenses fédérales; elle représentait également moins de 1 pour cent du total de la valeur ajoutée dans le secteur manufacturier. D'autre part, cette aide financière fédérale a représenté jusqu'à 5,6 pour cent de l'investissement dans le secteur manufacturier au début des années 1970; en 1979–1980, ce chiffre était de 3,5 pour cent.

TABLEAU 9-1 Subventions du gouvernement fédéral à l'industrie manufacturière

Année	Total : Millions de dollars courants	Total : Millions de dollars constants 1971	Ratio subventions/ Valeur ajoutée manufacturière	Subventions en pourcentage du total des dépenses fédérales	Subventions en pourcentage des investissements manufacturiers
1960–1961	4,4	6,2	0,042	0,084	0,177
1961–1962	8,0	11,0	0,077	0,139	0,330
1962–1963	33,7	45,9	0,295	0,552	1,444
1963–1964	64,4	86,2	0,525	1,000	2,985
1964–1965	59,5	77,7	0,440	0,827	2,182
1965–1966	76,0	96,2	0,509	1,054	2,293
1966–1967	81,3	98,3	0,497	1,011	2,028
1967–1968	107,7	125,7	0,633	1,177	2,919
1968–1969	103,3	116,5	0,563	1,029	3,011
1969–1970	159,0	171,7	0,790	1,441	4,071
1970–1971	177,7	183,4	0,886	1,349	3,829
1971–1972	249,1	249,1	1,146	1,634	5,563
1972–1973	258,8	246,5	1,067	1,456	5,620
1973–1974	282,2	246,2	0,982	1,366	5,051
1974–1975	301,1	227,9	0,858	1,161	4,147
1975–1976	295,5	202,0	0,818	0,886	3,709
1976–1977	323,9	202,2	0,811	0,929	3,876
1977–1978	275,6	160,8	0,625	0,707	2,965
1978–1979	287,5	157,7	0,558	0,676	2,942
1979–1980	410,0	203,9	0,676	0,866	3,552

Source : André Blais, Philippe Faucher et Robert Young, « L'aide financière directe du gouvernement fédéral à l'industrie canadienne, 1960 –1980 », Notes de recherche 12, Montréal, Université de Montréal, Département de science politique, 1983.

L'aide financière fédérale au secteur manufacturier présentée au tableau 9-1 couvre plusieurs programmes. Presque tous ces programmes ont été modifiés substantiellement ou restructurés avec le temps, quelques-uns seulement ont été éliminés. La plupart de ces programmes sont de nature discrétionnaire plutôt qu'automatique : au lieu de fournir des fonds sur la base d'une formule prescrite, les entreprises doivent persuader le ministère responsable que le projet pour lequel l'aide est réclamée ne pourrait être entrepris en l'absence de cette aide. La plupart des programmes d'aide automatique sont reliés à la recherche et au développement, à la formation et aux chantiers maritimes. Au cours des années 1960 et 1970, une part disproportionnée de l'aide financière a été accordée à des secteurs en déclin, à des provinces dont la croissance était lente et à la grande entreprise.

À l'heure actuelle, le programme fédéral d'aide financière le plus important est le Programme de développement industriel et régional (PDIR). Dans le cadre de ce programme, l'aide peut être accordée à chacune des étapes d'un projet : innovation, construction d'usine ou modernisation et expansion, mise en marché et restructuration. Le programme repose sur un système indexé de catégories, qui différencie les régions de recensement sur la base d'un certain nombre de mesures économiques. Le taux de subvention varie entre 25 et 75 pour cent, selon les niveaux d'emploi et de revenus de la région de recensement et les possibilités financières de la province. Les dépenses estimatives pour 1984–1985 sont de 470 millions de dollars. Parmi les autres programmes de subventions fédérales, il convient de mentionner le Programme de productivité de l'industrie du matériel de défense, le Programme d'aide aux constructeurs de navires, le Programme national de formation dans l'industrie et l'Office canadien pour un renouveau industriel.

La valeur estimative des mesures d'encouragement fiscal aux sociétés figure au tableau 9-2. Au cours des années 1960 et 1970, la valeur de ces mesures a presque décuplé, en dollars constants. Cependant, cette valeur est faible en comparaison de la valeur ajoutée totale dans le secteur manufacturier. Au milieu des années 1960, les mesures d'encouragement fiscal aux sociétés représentaient plus de 2 pour cent de la valeur ajoutée totale, mais leur importance a rapidement diminué par la suite. Les nouvelles mesures adoptées en 1970 ont renforcé les mesures d'encouragement fiscal aux sociétés, et on a retrouvé le niveau de 2 pour cent en 1979. Il est difficile d'évaluer l'influence des mesures d'encouragement fiscal aux sociétés sur les décisions d'investir parce que ces mesures ont souvent été modifiées en profondeur au cours des années. Certains observateurs estiment même que l'incertitude produite par les modifications fréquentes au régime d'imposition des sociétés décourage l'investissement d'une façon importante. Dans le secteur manufacturier, seules les industries reliées à la transformation des ressources retirent des avantages disproportionnés des mesures d'encouragement fiscal. De plus, le taux d'imposition effectif ne varie pas sensiblement selon la taille de l'entreprise. Le régime fiscal des sociétés est donc généralement neutre en tant qu'instrument de politique industrielle dans le secteur manufacturier, même si certaines mesures d'encouragement fiscal sont importantes.

TABLEAU 9-2 Encouragements fiscaux aux entreprises : secteur manufacturier

	Encouragements fiscaux ordinaires			Encouragements fiscaux particuliers		
	Millions $		Pourcentage	Millions $		Pourcentage
Année	Total : dollars courants	Total : dollars constants 1971[a]	Encouragements fiscaux valeur ajoutée manufacturière	Total : dollars courants	Total : dollars constants 1971[a]	Encouragements fiscaux valeur ajoutée manufacturière
1960	63,5	88,1	0,61	46,5	64,5	0,45
1961	83,0	115,3	0,80	68,0	93,8	0,65
1962	176,5	239,8	1,54	131,6	178,8	1,15
1963	181,5	242,3	1,48	184,8	246,7	1,51
1964	214,7	279,2	1,59	203,7	264,9	1,50
1965	287,4	362,9	1,93	323,5	408,5	2,17
1966	423,8	511,2	2,59	429,5	518,1	2,62
1967	237,0	275,9	1,39	260,0	302,7	1,53
1968	130,0	146,2	0,71	229,9	258,6	1,25
1969	174,0	187,5	0,86	202,0	217,7	1,00
1970	153,1	158,0	0,76	132,0	136,2	0,66
1971	172,2	172,2	0,79	178,2	178,2	0,82
1972	120,1	144,4	0,49	233,8	213,1	0,92
1973	405,7	354,0	1,41	379,0	330,7	1,32
1974	456,4	345,5	1,30	594,6	450,1	1,69
1975	430,5	294,3	1,19	570,9	390,2	1,58
1976	463,8	289,5	1,16	532,3	332,3	1,33
1977	472,0	275,2	1,07	528,5	308,2	1,20
1978	919,5	503,3	1,79	751,9	411,5	1,46
1979	1085,0	539,5	1,79	1214,8	604,1	2,00

Source : André Blais, Philippe Faucher, Robert Young et Roger Pouport, « Les avantages fiscaux du gouvernement fédéral à l'industrie manufacturière canadienne », Notes de recherche 13, Montréal, Université de Montréal, Département de science politique, 1983.

a) Ajusté selon l'indice des prix à la consommation.

Depuis le début des années 1970, au moins, le régime fiscal canadien tend cependant à favoriser l'investissement dans les installations et l'équipement manufacturiers. L'investissement dans la plupart des secteurs de services ne comporte pas d'avantages fiscaux particuliers. Comme la petite entreprise, qui bénéficie d'avantages fiscaux, forme une grande partie du secteur tertiaire, il se peut que les taux d'impôts effectifs moyens sur le rendement des investissements ne soient pas plus élevés dans le secteur tertiaire qu'ils ne le sont dans le secteur manufacturier. Trois dispositions du régime fiscal des sociétés ont une importance capitale : l'amortissement fiscal accéléré du matériel et de l'outillage utilisés dans les processus de fabrication, le taux d'impôt spécial pour les sociétés manufacturières et les crédits d'impôt variant de 7 pour cent à 50 pour cent, selon la région et la nature de l'investissement.

Il est difficile d'évaluer la nature et la portée des initiatives provinciales. Les capacités politique et fiscale que les provinces peuvent mobiliser pour promouvoir activement leur développement industriel varient beaucoup. En partie parce qu'elles dépendent plus des paiements de transferts fédéraux que les autres provinces, les provinces de l'Atlantique et le Manitoba ont tout simplement moins de liberté de manœuvre financière que les autres provinces. Notre analyse des budgets fédéraux et provinciaux révèle que la part des dépenses provinciales (en dollars constants, par habitant) consacrée aux activités de développement économique a baissé d'une façon marquée dans la plupart des provinces entre 1960 et le milieu des années 1970 et n'a augmenté que de très peu depuis[6]. Cette tendance est quelque peu étonnante, en raison des efforts récents des provinces en vue de développer leurs économies. Cependant, plusieurs de ces politiques comportaient, en plus de sorties de fonds, le recours à des instruments divers, telle la réglementation. À la Partie VI de ce Rapport, on trouvera une analyse des effets des initiatives provinciales en matière de politique industrielle sur l'union économique. L'analyse conclut que les obstacles à la mobilité de la main-d'œuvre, des capitaux et des biens et services à l'intérieur du Canada ne causent pas, du moins jusqu'à maintenant, de préjudice important à la position concurrentielle de notre pays. De toute façon, les politiques nationales, telle la politique visant à maintenir le prix intérieur du pétrole au-dessous du prix mondial, ont eu plus d'influence sur la répartition des ressources que ces divers obstacles.

Notes

1. Tel que cité par Richard D. French dans *How Ottawa Decides: Planning and Industrial Policy-Making 1968–1980*, Ottawa, Institut canadien de politique économique, 1980, p. 105–106.
2. G. Bruce Doern et Richard W. Phidd, *Canadian Public Policy: Ideas, Structure, Process*, Toronto, Methuen, 1983.
3. Le CMEE a plus tard été nommé le « Comité du conseil des ministres sur le développement économique » et, plus tard encore, il est devenu le « Comité du conseil des ministres sur le développement économique et régional ».
4. Canada, Groupe de travail consultatif sur les avantages industriels et régionaux de certains grands projets canadiens, *Mégaprojets canadiens : avenir prometteur pour le Canada*, Ottawa, 1981.
5. W.R. Bennett, « The British Columbia Position: Towards an Economic Strategy for Canada », discours d'ouverture à la Conférence des Premiers ministres, Ottawa, le 13 février 1978, p. 1.
6. Allan M. Maslove, Michael J. Prince et J. Bruce Doern, « La régulation économique et le système fédéral » dans *La budgétisation au fédéral et au provincial*, vol. 41 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.

Les politiques industrielles au Canada et à l'étranger[1]

Le Canada est loin d'être le seul pays où l'on débat de la meilleure façon d'encourager la croissance et le développement industriels. Pratiquement tous les pays avancés, y compris les États-Unis, essaient de trouver une solution à ce problème. Bon nombre des présentations que la Commission a entendues traitaient des leçons que les Canadiens pourraient tirer des réussites ou des échecs des autres pays dans leur tentative de renforcer leurs bases industrielles. Il ne faut pas oublier, cependant, que les moyens utilisés avec succès à l'étranger ne pourront être transplantés au Canada qu'en subissant une adaptation et des modifications considérables. Ceci dit, il est toujours bon de comparer notre façon d'aborder la question avec celle d'autres pays. Étant donné l'épanouissement miraculeux du Japon en tant que pays industriel, il n'est pas surprenant que les solutions nationales au développement industriel et les pratiques de gestion des entreprises et des industries japonaises aient fait l'objet d'une attention considérable. Mais un certain nombre d'autres pays ont également élaboré des politiques et des programmes qui méritent un examen attentif.

Plusieurs facteurs viennent compliquer la comparaison des diverses politiques industrielles. Premièrement, les instruments de politique industrielle sont de types très variés. On peut les appliquer à des degrés divers et en différentes combinaisons, et on peut réunir de bien des façons les données qui les concernent. D'autre part, comme nous l'avons déjà vu, la distinction entre politique de développement économique et politique industrielle en tant que telle n'est pas toujours claire. Selon certains observateurs encore une fois, la façon dont les politiques sont décidées et mises en œuvre est au moins aussi importante que les politiques elles-mêmes.

Dans l'étude qui suit, les commissaires n'essaient pas d'établir une distinction précise entre les politiques générales et les moyens adoptés pour réaliser des objectifs particuliers. Nous cherchons plutôt à comparer la situation à l'étranger et au Canada dans cinq grands secteurs de la politique industrielle : le développement régional, les politiques visant à encourager l'ouverture économique sur le monde, les progrès technologiques, la participation directe du gouvernement, et les cadres institutionnels et de réglementation comme la politique sur la concurrence et les activités bancaires. Comme dernier point, mais non le moindre, nous étudierons les tentatives ayant pour objet d'orienter les mesures vers des entreprises particulières. Nous terminerons en essayant de résumer l'orientation générale des diverses politiques industrielles nationales en fonction de la performance économique du Canada et de certains autres pays industriels.

Les politiques régionales

Les gouvernements nationaux ne mettent pas tous l'accent sur le développement régional. Les États-Unis, par exemple, ne l'encouragent pas explicitement même si la plupart des autres pays le font. Le Congrès se sert du budget de la défense et des grands organismes comme la *National Aeronautics and Space Agency* (NASA) pour rechercher le même genre de résultats obtenus au Canada au moyen de programmes explicites de développement régional.

En Grande-Bretagne, le soutien au développement régional remonte aux politiques formulées dans les années 1920 pour retarder le déclin des industries du textile, de la construction navale et du charbon dans le Nord et en Écosse. Depuis lors, l'aide apportée aux régions défavorisées a été officialisée par une série de lois qui ont créé une hiérarchie des régions assistées. La subvention au développement régional non discrétionnaire y constitue le principal outil d'assistance régionale. Cette subvention est accordée automatiquement aux entreprises qui possèdent un « certificat de développement industriel ». Son niveau est fixé en proportion de l'actif, lequel est défini par la loi et varie suivant l'endroit où est située l'entreprise. Les régions qui reçoivent l'aide la plus importante sont appelées des *Special Development Areas* (SDA); les *Development Areas* (DA) et les *Intermediate Areas* (IA) reçoivent des niveaux d'aide inférieurs.

En Allemagne de l'Ouest, 49 pour cent de l'aide est accordée aux industries en vertu de programmes de développement régional qui sont financés à part égale par l'État fédéral et les États fédérés. Ces programmes, qui avaient d'abord pour objet de soutenir certaines entreprises particulières, cherchent maintenant à encourager, par des mesures bien précises, l'augmentation de la productivité et de l'investissement. Les entreprises étrangères peuvent d'ailleurs en bénéficier de la même façon que les entreprises nationales. Au cours de la dernière décennie, le budget moyen annuel des programmes régionaux a été de quatre milliards de dollars (en dollars américains), ou 15 pour cent de la totalité de l'investissement industriel allemand pendant cette période. L'aide est accordée aux régions, non à des industries particulières, et plus spécialement à la Ruhr, la zone frontalière de l'Ouest et Berlin-Ouest. Le Programme pour l'amélioration de la structure économique régionale fixe les critères des régions à développer en fonction des possibilités d'emploi, du revenu par habitant et du niveau de l'infrastructure régionale.

Des indemnités d'amortissement accéléré allant jusqu'à 50 pour cent de la valeur des biens sont offertes aux entreprises de la zone frontalière de l'Ouest et de Berlin-Ouest. Cette indemnité est cependant limitée aux nouveaux investissements amortissables. D'autre part, certains projets peuvent bénéficier d'une subvention d'investissement discrétionnaire. Les plafonds sont de 15 pour cent si le projet est mis sur pied dans une région à croissance normale, de 20 pour cent dans une région proche de la frontière orientale et de 25 pour cent dans la zone frontalière. Pour obtenir la subvention, il faut que le projet crée 50 nouveaux emplois ou permette une augmentation de 15 pour cent du niveau d'emploi de l'entreprise.

Il existe aussi un autre programme ayant pour objet d'aider les associations industrielles régionales. Les demandes doivent d'abord être approuvées par une banque qui doit engager une partie substantielle des fonds requis. Cette condition permet aux institutions du secteur privé de contribuer largement à l'aide régionale. Le ministre de l'Économie étudie les propositions et l'assistance est accordée sous forme d'un prêt consenti par la banque de l'entreprise et garanti par le gouvernement. Le prêteur du secteur privé assume la responsabilité de l'administration de l'investissement.

La Suède, quant à elle, accorde des prêts à faible intérêt et des subventions jusqu'à concurrence de 30 pour cent de l'investissement dans la partie nord du

pays. La France, pour sa part, a mis sur pied une série de programmes d'encouragement au développement régional, notamment des subventions de développement régional déterminées selon la région et le nombre d'emplois créés. Un programme récent offre des prêts participatifs aux entreprises qui s'installent dans des régions où se trouvent surtout des industries en déclin. Le Japon également subventionne, jusqu'à concurrence de la moitié du coût d'établissement, les entreprises qui s'installent dans l'un des 3 000 endroits désignés à l'extérieur des grands centres métropolitains.

L'analyse approfondie de la politique régionale canadienne fait l'objet de la Partie IV du présent Rapport et nous n'anticiperons pas ici. Dans ce contexte, il suffit que les commissaires fassent bien ressortir le fait que, même si les ressources consacrées à une politique régionale déclarée ne représentent pas une part notable des dépenses fédérales au Canada, la politique régionale en tant qu'objectif implicite d'autres politiques a une grande importance, comme l'a montré l'étude du début du chapitre.

Les politiques indicatives du degré d'ouverture à l'économie mondiale

Il existe trois domaines qui permettent de déterminer jusqu'à quel point certains pays sont disposés à encourager l'ouverture de leur économie au reste du monde. Ce sont les barrières tarifaires et non tarifaires au commerce, les restrictions sur les investissements étrangers et les mesures de stimulation à l'exportation.

Le tableau 9-3 montre les différences internationales en matière de tarif. L'Australie et, à un moindre degré, le Canada ont des tarifs plus élevés que la moyenne. Bien que les tarifs nominaux japonais soient inférieurs à ceux de la Communauté européenne, la protection dont l'industrie japonaise a bénéficiée au cours de périodes antérieures a été relativement élevée par rapport aux normes internationales et elle est sans doute encore plus forte que les taux tarifaires nominaux le laissent penser. Les pays protègent également leurs industries au moyen de barrières non tarifaires. À cet égard, les Japonais sont fréquemment critiqués pour leur système de vente et de distribution qui interdit pratiquement aux biens étrangers de pénétrer leur marché. D'autre part, un pays peut établir des normes sur l'environnement ou la sécurité que les entreprises étrangères auront du mal à respecter, ou il peut imposer des quotas rigides sur la valeur ou la quantité des biens importés. C'est ainsi que le Canada, comme bien d'autres, fixe des quotas d'importation pour les automobiles japonaises, le textile et les chaussures.

Comme dans le cas des importations, il est possible de contrôler de plusieurs façons les investissements étrangers directs. On peut interdire ou limiter la participation des entreprises étrangères dans certains secteurs d'activité comme les activités bancaires ou les communications. On peut sélectionner les investissements et exiger des investisseurs qu'ils prennent certains engagements à l'égard des ressources locales, de l'exportation, de l'emploi et des transferts technologiques. Finalement, on peut contrôler le

type d'investissement direct permis (comme des entreprises à intérêts minoritaires ou mixtes) ou les conditions à respecter pour être accepté (au moyen de restrictions sur les dividendes par exemple). Par ailleurs, les investisseurs étrangers sont soumis non seulement à des mécanismes nationaux d'examen des investissements, mais aussi à des règlements généraux, aux restrictions des gouvernements locaux et aux restrictions implicites découlant du fait que certains secteurs, comme les transports et les services d'utilité publique, sont des secteurs publics.

Jusqu'à récemment, le Japon se distinguait des autres pays industrialisés par la rigueur avec laquelle il excluait l'investissement étranger. Cette rigueur était particulièrement apparente dans les secteurs que le gouvernement avait choisis comme cibles de croissance, notamment les télécommunications et l'informatique. Les Japonais fixaient, entre autres, une limite au pourcentage que les étrangers pouvaient détenir dans la propriété d'une entreprise donnée dans chaque industrie et exigeaient que chaque proposition d'investissement fasse l'objet d'une autorisation. Celle-ci n'était accordée que si certains critères étaient respectés, par exemple une limite de l'échelle de production et la nomination d'administrateurs japonais pour les entreprises mixtes.

À la suite d'intenses pressions internationales, il y eut finalement un relâchement des restrictions. Parmi les pressions exercées sur le Japon,

TABLEAU 9-3 Niveaux moyens des tarifs douaniers industriels

					Pondération mondiale[c]			
	Sans pondération par le commerce[a]		Pondération par les importations du pays[b]		Pondération par les importations sur les montants globaux NTB[d]		Pondération par les importations sur chaque marchandise NTB[e]	
Pays	1976 Moy.	Final[f] Moy.	1976 Moy.	Final Moy.	1976 Moy.	Final Moy.	1976 Moy.	Final Moy.
Australie								
Passible de droits[g]	28,8	28,0	29,1	28,1	27,8	26,7	26,4	25,2
Total[h]	16,9	16,5	15,4	15,1	13,3	12,8	13,0	12,6
Nouvelle-Zélande								
Passible de droits	31,4	28,3	28,6	25,5	33,0	30,4	30,2	27,5
Total	24,3	21,9	19,7	17,6	20,5	18,7	18,0	16,3
Communauté européenne								
Passible de droits	8,8	6,0	9,8	7,2	9,5	7,0	9,6	7,1
Total	8,0	6,5	6,3	4,6	7,0	5,2	6,9	5,1
États-Unis								
Passible de droits	15,6	9,2	8,3	5,7	9,2	5,5	7,6	4,8
Total	14,8	8,8	6,2	4,3	7,1	4,1	5,6	3,5
Japon[i]								
Passible de droits	8,1	6,2	6,9	4,9	8,0	5,7	7,9	5,5
Total	7,3	5,6	3,2	2,3	6,1	4,4	5,8	4,1

TABLEAU 9-3 Niveaux moyens des tarifs douaniers industriels (Suite)

Pays	Sans pondération par le commerce[a]		Pondération par les importations du pays[b]		Pondération mondiale[c]: Pondération par les importations sur les montants globaux NTB[d]		Pondération mondiale[c]: Pondération par les importations sur chaque marchandise NTB[e]	
	1976 Moy.	Final[f] Moy.	1976 Moy.	Final Moy.	1976 Moy.	Final Moy.	1976 Moy.	Final Moy.
Canada								
Passible de droits	13,7	7,8	13,1	8,9	12,0	7,3	12,9	8,3
Total	12,0	6,8	10,1	6,8	8,9	5,5	9,4	6,1
Autriche								
Passible de droits	14,2	9,8	18,8	14,5	15,9	12,0	17,0	13,3
Total	11,6	8,1	14,5	11,2	10,5	7,9	10,9	8,5
Finlande								
Passible de droits	17,0	14,6	11,6	9,2	11,2	9,0	11,5	9,1
Total	14,3	12,3	8,2	6,5	6,7	5,3	6,7	5,3
Norvège								
Passible de droits	11,1	8,2	10,5	8,0	10,2	7,4	10,0	7,5
Total	8,5	6,3	6,4	4,9	5,8	4,3	5,8	4,4
Suède								
Passible de droits	7,8	6,1	7,7	5,9	7,4	5,3	7,1	5,2
Total	6,2	4,9	6,3	4,8	4,6	3,3	4,5	3,3
Suisse								
Passible de droits	3,7	2,7	4,1	3,3	4,2	3,1	4,0	3,1
Total	3,7	2,7	4,0	3,2	3,3	2,4	3,2	2,4

Source : Mancur Olson, *The Rise and Decline of Nations : Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*, New Haven, Yale University Press, 1982, p. 134.

a) Moyenne des niveaux de tarifs douaniers basée sur l'hypothèse que toutes les marchandises sont d'égale importance;

b) La pondération relative attribuée à chaque tarif douanier est donnée par les importations de cette marchandise par ce pays;

c) l'importance de chaque tarif douanier est déterminée par les importations mondiales de la marchandise, ou le total des marchandises, auquel ce tarif s'applique. Les importations mondiales sont les importations des pays figurant au tableau et de la Communauté économique européenne;

d) NTB – Nomenclature des tarifs de Bruxelles. La pondération attribuée à chaque marchandise est donnée par les importations mondiales de la classe de marchandises de la NTB dans laquelle elle tombe;

e) chaque tarif pondéré par les importations mondiales de cette marchandise particulière : la désagrégation maximum que l'on peut obtenir;

f) « final » signifie après les réductions tarifaires du *Tokyo Round*;

g) taux moyens de tarifs prenant en considération uniquement les marchandises sur lesquelles des tarifs sont prélevés;

h) niveaux moyens de tarifs des marchandises ne payant pas de droits de douane, ainsi que de celles payant des droits de douane;

i) quelques données historiques, ainsi que des impressions sur les prix relativement élevés que les consommateurs japonais doivent payer pour de nombreux biens importés, et le fait que les tarifs agricoles ne sont pas compris laissent ouverte la question de savoir si ces chiffres donnent l'impression que le niveau de protection est plus bas qu'il ne l'est en réalité. Ce sujet nécessite de plus amples recherches.

mentionnons la limitation des investissements japonais dans certains pays. En 1976, le Japon commença à autoriser une participation étrangère dans la plupart des industries, tout en la limitant à 50 pour cent dans les mines et en la restreignant sévèrement dans l'agriculture, l'industrie forestière, les pêches et le pétrole. Actuellement, une autorisation est encore exigée pour investir au Japon, mais elle est généralement accordée de façon automatique. La présence étrangère dans l'économie japonaise s'accroît ainsi parallèlement au relâchement des restrictions.

À l'autre extrémité du spectre se trouvent l'Allemagne de l'Ouest et les États-Unis, les seuls grands pays industrialisés qui n'ont pas soumis l'investissement étranger à un processus d'examen officiel pendant la période de l'après-guerre. Malgré tout, les deux pays limitent parfois l'investissement de façon indirecte, surtout en se servant des lois sur la sécurité nationale. C'est ainsi qu'au milieu des années 1970, en réaction à d'importants investissements effectués par des investisseurs des pays membres de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP), l'Allemagne de l'Ouest a mis sur pied un système d'avertissement en vertu duquel les banques et les grandes compagnies doivent prévenir le gouvernement de toute acquisition étrangère éventuelle. À quelques reprises, le gouvernement a discrètement encouragé les investisseurs allemands à acheter une entreprise pour empêcher une acquisition étrangère. Dans le même but, les banques ont augmenté le nombre de leurs actions dans l'industrie.

En Australie, la méthode de sélection de l'investissement étranger est semblable à celle que le Canada avait adoptée jusqu'à récemment. Le *Foreign Investment Review Board* (FIRB) conseille le gouvernement sur le bien fondé d'entreprises à investissement étranger. Il veille également à ce que les investisseurs australiens aient l'occasion de partager avec les investisseurs étrangers la propriété des ressources naturelles et des industries. Le FIRB assume quatre grandes responsabilités : empêcher l'investissement étranger dans l'immobilier, sauf à des fins résidentielles immédiates; vérifier tous les investissements étrangers chez les intermédiaires financiers non bancaires et dans les compagnies d'assurance dont le taux de croissance de l'actif dépasse 15 pour cent par an; examiner toutes les nouvelles propositions impliquant un apport étranger de plus de cinq millions de dollars et enfin exiger un niveau minimal de participation australienne dans les entreprises minières.

La France, elle aussi, surveille tous les investissements étrangers directs, bien qu'un investissement d'un pays de la Communauté économique européenne ne nécessite qu'un avis préalable au ministre de l'Économie. Les investissements des autres pays doivent être autorisés par le ministre de l'Économie, qu'ils soient strictement étrangers ou qu'ils proviennent de compagnies françaises sous contrôle étranger. L'investissement est jugé en fonction de sa contribution à la production, à l'emploi, aux exportations et à l'amélioration de la technologie. L'investissement étranger direct est interdit si, « étant donné les sommes en cause ou tout autre facteur, une transaction ou un transfert particulier a un effet exceptionnellement préjudiciable aux intérêts de la France[2] ».

La France accueille en général assez bien les investissements étrangers dans les secteurs déprimés et dans les industries en expansion, mais elle résiste à la

domination étrangère. Pour tenter de réduire ou de limiter le rôle des compagnies totalement étrangères, le gouvernement français a parfois subventionné des entreprises mixtes françaises et étrangères, comme la firme d'informatique *CII Honeywell Bull*. La politique française en cette matière est donc hautement pragmatique; la France n'impose de restrictions que si les investissements risquent de porter atteinte à l'indépendance nationale.

L'investissement étranger au Canada et le contrôle par l'étranger de secteurs de l'économie canadienne sont depuis longtemps une source de conflits politiques dans notre pays. L'opinion publique a changé plusieurs fois à ce sujet depuis la Seconde Guerre mondiale et chaque changement a influencé les grandes lignes de notre politique industrielle. Une autre section de ce chapitre explique en détail les mesures prises au Canada pour contrôler l'investissement étranger. Il suffit ici de noter que, dans les années 1970 et au début des années 1980, le gouvernement fédéral s'est efforcé avec plus de rigueur de « canadianiser » certains secteurs économiques. Même si quelques observateurs mettent en doute l'efficacité de ces initiatives, le niveau de propriété et de contrôle étranger a en fait chuté de façon notable au cours des deux dernières décennies. Cette chute a été particulièrement sensible dans le secteur pétrolier, mais l'industrie manufacturière a elle aussi été considérablement « canadianisée ». Plus de la moitié de tous les grands secteurs économiques sont actuellement canadiens. En fait, ces dernières années, le Canada a été un exportateur net de capital. Ce changement provient, en partie tout au moins, de l'acquisition de sociétés préalablement étrangères par des compagnies canadiennes. Néanmoins, le réinvestissement des fonds produits au Canada par des sociétés étrangères installées ici continue de contribuer fortement à leur présence dans notre pays.

Les restrictions imposées sur l'investissement étranger direct par un pays donné peuvent être partiellement mesurées par le niveau courant de cet investissement dans ce pays. Mais il faut souligner que le niveau d'investissement étranger reflète à la fois les restrictions imposées aux investisseurs étrangers éventuels par le pays en question et l'attrait général qu'il représente aux yeux des compagnies étrangères.

Comme l'indique le tableau 9-4, dès 1978, le Canada absorbait 17,7 pour cent de tout l'investissement étranger direct dans les économies des marchés développés. Les États-Unis en absorbaient quelque 16,7 pour cent, la Grande-Bretagne 13 pour cent, et l'Allemagne de l'Ouest 12 pour cent. Le ratio canadien de l'investissement étranger direct à la formation de capital se situait au-dessus de la moyenne jusqu'en 1974 et il est resté dans la moyenne depuis, comme le tableau 9-5 le montre. Cette situation contraste avec celle de la Suède où le stock des biens étrangers est relativement faible et où l'investissement étranger direct ne contribue que très peu à la formation du capital. En France, l'investissement étranger semble avoir pris une plus grande importance récemment comme source de nouveau capital.

Dans presque tous les pays industriels, le gouvernement cherche fortement à encourager les exportations. Tous les gouvernements offrent à l'industrie les services de délégués commerciaux et de renseignements commerciaux. Tous se lancent dans le financement des exportations à des taux très favorables.

TABLEAU 9-4 Stock d'investissement direct en provenance de et dans les économies de marché développées[a]

Région ou pays	Stock d'investissement direct à l'étranger						Stock d'investissement direct à l'intérieur					
	1967		1973		1978		1967		1973		1978	
	milliards de dollars	pourcentage	milliards de dollars	pourcentage	milliards de dollars	pourcentage	milliards de dollars	pourcentage	milliards de dollars	pourcentage	milliards de dollars	pourcentage
Amérique du Nord	60,3	53,7	109,1	52,7	181,7	48,9	29,1	40,4	53,5	38,1	84,0	34,4
Canada	3,7	3,3	7,8	3,8	13,6	3,7	19,2	26,6	32,9	23,4	43,2	17,7
États-Unis	56,6	50,4	101,3	48,9	168,1	45,2	9,9	13,7	20,6	14,7	40,8	16,7
Europe Occidentale[b]	48,2	42,9	84,8	41,0	158,1	42,5	28,7	39,8	66,1	47,1	133,8	54,9
Belgique et Luxembourg	1,3	1,1	2,2	1,1	4,7	1,3	1,4	1,9	3,8	2,7	9,6	3,9
France	6,0	5,3	8,8	4,3	14,9	4,0	3,0	4,2	5,8	4,1	14,9	6,1
Allemagne, République fédérale	3,0	2,6	11,9	5,8	31,8	8,5	3,6	5,0	13,1	9,3	29,2	12,0
Italie	2,1	1,9	3,2	1,5	3,3	0,9	2,6	3,6	6,8	4,8	10,1	4,2
Pays-Bas	11,0	9,8	15,4	7,4	23,7	6,4	4,9	6,8	7,5	5,4	12,8	5,3
Suède	1,7	1,5	3,0	1,4	6,0	1,6	0,5	0,7	1,0	0,7	1,3	0,5
Suisse	3,7	3,3	10,2	4,9	27,8	7,5	0,4	0,5	2,2	1,6	7,7	3,2
Royaume-Uni	17,5	15,6	26,9	13,0	41,1	11,0	8,2	11,4	17,4	12,4	32,5	13,3
Japon	1,5	1,3	10,3	5,0	26,8	7,2	0,6	0,8	1,2	0,8	2,2	0,9
Hémisphère Sud[c]	2,4	2,1	2,7	1,3	5,2	1,4	13,7	19,0	19,7	14,0	23,9	9,8
Australie	0,4	0,4	0,5	0,2	1,1	0,3	5,4	7,5	10,2	5,2	10,9	4,4
Afrique du Sud	1,9	1,7	2,1	1,0	3,8	1,0	7,2	10,0	8,1	5,7	10,8	4,4
Total	112,4	100,0	207,0	100,0	371,8	100,0	72,1	100,0	140,5	100,0	243,9	100,0

Source : United Nations Centre on Transnational Corporations, *Salient Features and Trends in Foreign Direct Investment*, New York, Nations Unies, 1983, p. 34.

a) Le montant estimé de stock pour la République fédérale d'Allemagne, l'Italie, la Norvège, le Portugal (jusqu'en 1975), l'Espagne et le Royaume-Uni ne comprenait pas les bénéfices réinvestis;

b) les estimations de stock pour l'Australie, le Danemark, la Norvège, le Portugal et l'Espagne sont compris dans l'estimation de stock pour l'Europe Occidentale;

c) l'estimation de stock pour la Nouvelle-Zélande est comprise dans l'estimation de stock pour l'hémisphère Sud.

TABLEAU 9-5 **Mouvements d'investissement direct dans les économies de marché développées, en pourcentage de la formation brute de capital-risque, 1960–1979**

Régions ou pays	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Amérique du Nord	1,0	0,9	0,8	0,4	0,5	0,7	0,8	0,9	30,8	1,0	1,2	0,6	0,7	1,3	1,9	1,1	1,3	1,0	2,1	2,3
Canada	7,9	6,7	5,7	2,9	2,4	4,1	5,1	4,4	3,8	4,2	5,0	4,5	2,7	2,7	2,1	1,7	−0,7	0,9	2,1	2,9
États-Unis	0,4	0,3	0,4	0,2	0,3	0,3	0,3	0,5	0,5	0,8	0,9	0,2	0,4	1,2	1,9	1,0	1,6	1,0	2,1	1,9
Europe Occidentale	1,1	2,0	1,8	1,9	2,0	2,2	2,2	2,2	1,9	2,1	2,3	2,4	2,4	2,6	2,9	1,9	1,4	2,0	2,3	1,7
Belgique et Luxembourg	—	—	—	—	—	3,6	1,8	5,0	5,5	5,5	5,3	6,8	5,0	7,0	8,5	6,3	5,2	7,2	6,7	4,4
France	—	1,3	1,6	1,2	1,1	1,0	1,0	1,2	0,7	1,0	1,9	1,4	1,4	1,8	2,3	1,6	1,0	1,9	2,9	2,1
Allemagne, République fédérale	1,2	1,6	1,6	2,1	2,6	3,1	3,3	2,9	1,8	1,5	1,3	2,0	2,8	2,4	3,1	1,4	1,7	1,3	1,2	0,6
Italie	—	2,0	3,2	2,6	4,1	2,4	2,5	1,8	2,0	2,2	2,8	2,3	2,5	2,0	1,6	1,6	0,3	2,7	1,0	0,6
Pays-Bas	1,6	2,0	3,8	3,1	3,8	3,3	3,0	4,3	4,9	6,0	6,6	6,2	5,5	6,1	6,3	5,6	1,9	1,5	1,3	2,5
Suède	0,7	0,4	1,4	2,1	0,8	1,6	2,4	1,6	1,6	2,3	1,5	1,1	0,8	0,6	0,7	0,5	—	0,3	0,2	0,2
Royaume-Uni	3,2	5,0	2,7	3,2	3,2	3,3	3,0	2,3	3,4	3,7	3,8	4,2	3,5	5,1	5,0	2,6	3,0	3,6	4,2	3,8
Japon	0,1	0,3	0,2	0,4	0,3	0,2	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,3	0,2	—	0,1	0,1	0,1	—	—	—
Hémisphère Sud	9,1	8,2	7,7	9,3	9,2	9,9	7,5	7,4	8,6	7,4	9,7	10,7	8,9	0,8	7,0	2,1	4,6	5,2	5,8	4,8
Australie	9,1	8,2	7,7	9,3	9,2	9,9	7,5	7,4	8,6	7,4	9,7	10,7	8,9	0,8	7,0	2,1	4,6	5,2	6,6	5,4
Total	1,2	1,4	1,3	1,2	1,3	1,4	[illegible]	1,4	1,3	1,4	1,7	1,5	1,5	1,6	2,1	1,3	1,2	1,3	1,7	[illegible]

Source : United Nations Centre on Transnational Corporations, *Salient Features and Trends in Foreign Direct Investment*, New York, Nations Unies, 1983, p. 34.

Certains pays sont même allés jusqu'à avantager les revenus d'exportation par rapport aux autres revenus, aux fins de l'impôt.

Les tenants de certaines nouvelles théories des échanges commerciaux affirment que l'encouragement aux exportations n'exige pas nécessairement la subvention régulière des activités d'exportation. Les politiques d'achats au pays peuvent permettre à des entreprises locales d'atteindre le volume de production dont elles ont besoin pour acquérir un niveau de connaissances techniques et de savoir-faire supérieur à celui de leurs concurrents étrangers éventuels et, par là même, leur assurer une réduction de coûts qui les favorisera à long terme. Le succès que connaissent actuellement les exportations a peut-être moins à voir avec l'encouragement à l'exportation d'aujourd'hui qu'avec les politiques antérieures de subvention ou de restructuration du marché intérieur.

Pour promouvoir les exportations, le gouvernement fédéral américain se sert de la *Export-Import Bank*, de l'*Overseas Private Investment Corporation* et d'une disposition qui permet aux exportateurs américains d'établir des *Foreign Sales Corporations* pour s'assurer un traitement fiscal favorable pour les recettes d'exportations. La plupart des programmes d'aide à l'exportation offrent des prêts subventionnés, des garanties de prêt, des assurances et des allégements fiscaux plutôt que des subventions directes. Selon certaines évaluations, les programmes n'ont eu qu'un effet minime sur l'amélioration de la position concurrentielle à long terme de l'industrie américaine. Ils ont effectivement amélioré de façon marginale les exportations américaines et ont aidé les fabricants américains à faire des affaires à l'étranger. Mais ces programmes n'ont pas été intégrés dans une stratégie d'exportation cohérente et n'ont pas cherché à aider les entreprises pour lesquelles ce genre de financement serait essentiel.

La *Export-Import Bank* a été créée en 1934 pour aider les acheteurs étrangers à acheter des produits américains. Récemment, la banque s'est surtout consacrée à faciliter la vente d'avions, alors qu'elle accordait plutôt auparavant son aide aux produits agricoles, à l'équipement de communication, aux usines d'énergie électrique et à l'équipement minier et manufacturier. L'*Overseas Private Investment Corporation* (OPIC) a été créée en 1969 pour accroître l'investissement direct américain dans les pays en voie de développement. L'OPIC encourage les exportations de capital en garantissant les investisseurs américains contre certains risques politiques, comme l'expropriation. En vertu des dispositions du *Internal Revenue Code* portant sur les *Foreign Sales Corporations*, certaines catégories d'entreprises américaines qui vendent des produits aux marchés étrangers sont considérées comme des entreprises étrangères aux fins de l'impôt, ce qui permet de reporter l'impôt fédéral sur les revenus courants de l'entreprise.

La *Export Finance and Insurance Corporation* de l'Australie offre une assurance sur les crédits accordés par les exportateurs, garantit des prêts consentis pour les exportations et consent elle-même des prêts d'exportation. Pour développer les marchés d'exportation, l'Australie accorde également des prêts directs aux exportateurs.

Le Japon se sert de méthodes à la fois directes et indirectes pour encourager l'exportation. Entre la fin de la Seconde Guerre mondiale et le

début des années 1970, le gouvernement japonais a encouragé les exportations, limité les importations de biens manufacturés et facilité les importations à grande échelle de matériel brut. Les avantages fiscaux et l'amortissement accéléré ont réussi à protéger de l'impôt une grande partie des recettes d'exportations. Le *Japan Development Bank* et l'*Export-Import Bank* ont offert des crédits à long terme et à taux réduit pour les investissements d'exportation. Là où le Japon ne se jugeait pas compétitif, il a imposé des droits et des quotas élevés pour bloquer l'importation de biens manufacturés.

Depuis le début des années 1970, les pressions internationales ont forcé les décideurs japonais à libéraliser progressivement le commerce extérieur et à ouvrir leur économie au monde extérieur. L'aide à l'exportation a été réduite, les avantages fiscaux encore en vigueur ne s'appliquent qu'aux exportations des petites entreprises et aux investissements outre-mer. Le ministère japonais du Commerce international et de l'industrie, qui est le principal promoteur du commerce extérieur, n'apporte plus d'aide directe à l'exportation, bien que certaines autres politiques et pratiques gouvernementales continuent de soutenir les industries qui nécessitent connaissance et savoir-faire. L'*Export-Import Bank* finance de façon dynamique l'exportation de systèmes d'usine, lesquels constituent une part croissante du commerce extérieur.

De nombreux observateurs prétendent que la stratégie actuelle du Japon en matière d'aide à l'exportation ne vise qu'à protéger le marché intérieur pour un certain nombre de produits qui sont, en général, ceux pour lesquels la demande croît beaucoup plus rapidement que le revenu des acheteurs éventuels. D'autre part, ces produits, qui peuvent découler d'une technologie importée d'autres pays industriels, sont souvent ceux que l'on peut fabriquer avec de plus en plus d'efficacité et donc à un coût réduit, grâce à l'acquisition de l'expérience pratique de la production. Le gouvernement offre aux producteurs une protection suffisante pour leur permettre de produire sur une grande échelle pour le marché intérieur. Au moment où les producteurs sont prêts pour les marchés extérieurs, ils ont acquis l'expérience nécessaire pour leur donner l'avantage sur leurs concurrents.

La France offre une aide à l'exportation à la fois directe et indirecte, même si elle n'a pas toujours connu le même succès que le Japon en ce qui concerne l'aide indirecte. De 1975 à 1977, le gouvernement français a directement accordé au commerce extérieur (grâce à des crédits à long terme et à des subventions d'intérêt général) quelque 10 milliards de francs, pratiquement deux pour cent de la valeur de ces exportations totales en 1977. La France a également canalisé les capitaux subventionnés à l'exportation par l'intermédiaire du système bancaire (surtout le Crédit national) et les organismes de crédit comme la Compagnie Française d'Assurance pour le Commerce Extérieur (COFACE). L'aide accordée par le gouvernement par l'intermédiaire de la COFACE a pu ainsi couvrir jusqu'à 70 pour cent du coût de la capacité productive supplémentaire des entreprises qui s'engagent à augmenter d'un certain montant leurs ventes à l'étranger. La Banque française du commerce extérieur joue le même rôle. Le gouvernement français offre également des crédits mixtes, un ensemble de crédits commerciaux et d'aide à l'expansion pour les pays en voie de développement où la France cherche aussi à exporter des usines clés en main. En 1977, les ventes de ces usines totalisaient

26 milliards de francs, c'est-à-dire un tiers des exportations de biens d'équipement de la France. Les usines sont en général vendues selon des conditions favorables et leur vente peut aboutir à des réexportations dans des secteurs comme l'acier.

Dans ce contexte et étant donné l'importance des marchés internationaux, le Canada s'est vu obligé de promouvoir aussi ses exportations. Pour ce faire, il emploie les services de délégués commerciaux, les directions du marketing international et des relations commerciales du ministère des Affaires extérieures, les directions industrielles du ministère de l'Expansion industrielle et régionale, et les divers programmes de renseignements, de promotion et d'aide. La Corporation commerciale canadienne (CCC) et la Société pour l'expansion des exportations (SEE) contribuent considérablement à faciliter les transactions d'exportation. La CCC favorise surtout les ventes de gouvernement à gouvernement, alors que la SEE assure plutôt l'exportation des produits des entreprises canadiennes contre le non-paiement des acheteurs étrangers. La SEE facilite également le financement des exportations à moyen et à long terme aux acheteurs étrangers de biens et de services canadiens. Ce financement comprend le crédit mixte, c'est-à-dire un financement à l'exportation qui associe un financement très avantageux à un financement traditionnel d'exportation afin de produire des taux d'intérêt très faibles. Le Canada utilise ce moyen pour parer aux conditions de crédit mixte offertes par les concurrents.

Les politiques relatives aux progrès technologiques

Les gouvernements peuvent favoriser les progrès et innovations technologiques directement, au moyen de subventions à la recherche et au développement (R-D), de contrats et d'encouragements fiscaux, ou indirectement, en facilitant l'acquisition de la technologie. Ces formes d'aide sont liées aux politiques de base destinées à soutenir l'enseignement, et notamment à former des scientifiques et des ingénieurs qualifiés.

Au chapitre 8, nous avons comparé les dépenses de recherche et de développement du Canada avec celles d'un certain nombre d'autres pays. Nous avons constaté que la proportion de nos dépenses globales, par rapport au produit national brut, était généralement inférieure à celle d'autres grands pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), mais que la différence était toutefois moindre lorsqu'on ne tenait pas compte des dépenses de R-D dans les domaines de la défense et de l'espace. Le tableau 9-6 indique la proportion de recherche et de développement financée directement par l'État. Là encore, le Canada se classe relativement loin, tandis que les États-Unis, la Grande-Bretagne, la Norvège et le Portugal fournissent tous des volumes relativement élevés d'aide directe.

L'aide accordée à la R-D au Japon, comme l'indique le tableau 9-6, semble très faible. Ceci s'explique peut-être par le fait que l'appui à la recherche prend souvent la forme de prêts à faibles taux d'intérêts remboursables en partie seulement. Citons à titre d'exemple le « *Very Large Scale Integrated Chip Project* » réalisé, en 1979, par cinq firmes électroniques japonaises. Le

TABLEAU 9-6 Ressources consacrées à la recherche et au développement depuis 1980 (SNG + SSH)

	États-Unis			Japon		Allemagne			France		Royaume Uni
	1981	1982	1983	1981-1982	1982-1983	1981	1982[b]	1983[b]	1981	1982	1981–1982[c]
DNBRD											
millions en monnaie nationale	73 724	82 017	89 522	5 982 356	6 528 700	38 351	41 300	43 000	62 471	73 000	6 205
millions de dollars américains PPA	73 724	82 017	89 522	27 104	30 961	15 488	17 353	—	10 827	11 987	11 304
pourcentage moyen d'augmentation annuelle (prix 1970)	5,2	4,4	4,7	11,1	7,2	2,8	2,8	1,1	7,0	3,9	2,1
pourcentage du PNB	2,52	2,7	2,73	2,38	2,47	2,49	2,58	2,58	2,01	2,06	2,42
Secteur de rendement (pourcentage)											
entreprise commerciale	70,3	72,0	72,1	60,7	—	68,3	69,7	69,7	58,9	59,4	62,9
gouvernement	12,1	11,6	12,0	11,1	—	14,3	13,8	13,9	23,6	—	—
éducation supérieure	14,4	13,4	13,0	24,2	—	16,3	16,0	15,9	16,4	—	—
société à but non-lucratif	3,2	3,0	2,9	4,1	—	0,5	0,5	0,5	1,1	—	—
DNBRD	100	100	100	100	—	100	100	100	100	100	100
Source de fonds (pourcentage)											
entreprise privée	48,8	49,4	48,5	62,3	—	57	56,9	58,1	40,8	42,2	41,1
public	49,2	48,7	48,6	26,9	—	41,6	42,1	41,0	37,5	—	49,8
gouvernement direct	46,6	46,2	46,1	15,7	—	—	—	—	—	—	—
fonds généraux universitaires	2,6	2,5	2,5	11,2	—	—	—	—	—	—	—
autres sources nationales	2,0	1,9	1,9	10,7	—	0,4	—	—	16,5	—	—
étranger	0	0	0	0,1	—	0,9	1,0	0,9	5,1	—	9,1
DNBRD	100	100	100	100	—	100	100	100	100	100	100
Personnel total de R-D											
nombre en EPT	—	—	—	64 977	—	371 548	—	—	249 000	—	—
pourcentage annuel moyen augmentation	—	—	—	3,1	—	1,1	—	—	3,9	—	—
par milliers de main-d'œuvre totale	—	—	—	11,4	—	13,6	—	—	10,7	—	—

Secteur d'emploi (pourcentage)											
entreprise commerciale	—	—	—	56,1	—	65,3	—	—	51,3	—	—
gouvernement	—	—	—	8,3	—	14,4	—	—	24,8	—	—
éducation supérieure	—	—	—	3,3	—	19,7	—	—	22,2	—	—
société à but non-lucratif	—	—	—	2,6	—	0,7	—	—	1,8	—	—
personnel total de R-D	—	—	—	100	—	100	—	—	100	—	—
CSI totaux											
SGN/diplômés d'universités en EPT	691 400	723 000	750 000	392 625	406 042	128 162	—	—	85 500	—	—
SGN/diplômés d'universités en pourcentage du total de personnel de R-D	—	—	—	60,5	—	34,5	—	—	34,5	—	—
CSI par secteur d'emploi (pourcentage)											
entreprise commerciale	72,3	73,4	74,1	49,1	—	60,1	—	—	41	—	—
gouvernement	9,5	9,1	8,8	7,4	—	15,2	—	—	18,4	—	—
éducation supérieure	14,3	13,8	13,5	41,6	—	23,6	—	—	38,2	—	—
société à but non-lucratif	3,9	3,7	3,6	1,9	—	1,1	—	—	2,3	—	—
CSI totaux	100	100	100	100	—	100	—	—	100	—	—
DNBRD											
millions en monnaie nationale	4 055 335	5 080 438	4 244	5 117	6 643	12 740	4 214	2 483	4 119	83	98
millions de dollars américains PPA	4 595	5 219	3 423	3 998	2 526	2 227	625	572	126	157	169
pourcentage moyen d'augmentation annuelle (prix 1970)	18,3	6,8	8,7	9,5	−0,9	10,0	1,1	8,1	7,6	5,9	0,9
pourcentage du PNB	1,01	1,08	1,22	1,39	1,88	2,23	1,28	1,17	0,33	0,79	0,79
Secteur de rendement (pourcentage)											
entreprise commerciale	56,4	56,8	47,2	50,3	53,3	66,6	52,1	57,1	28,6	43,6	43,6
gouvernement	25,7	26,7	25,2	24,6	20,8	6,4	18,4	25,8	47,3	39,3	39,3
éducation supérieure	17,9	16,5	26,8	24,4	23,2	26,8	29	16,5	19,9	16	16
société à but non-lucratif	—	—	0,7	0,7	2,8	0,3	0,5	0,6	4,2	1,1	1,1
DNBRD	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

TABLEAU 9-6 Ressources consacrées à la recherche et au développement depuis 1980 (SNG + SSH) (suite)

	Italie		Canada		Pays-Bas	Suède[a]	Norvège	Finlande	Portugal	Irlande	
	1981	1982[a]	1981–1982	1982–1983	1981	1981	1981	1981	1980	1981	1982
Source de fonds (pourcentage)											
entreprise privée	50,1	48,7	39,3	41,8	46,3	57,3	40,1	54,2	26,6	37,7	37,7
public	47,2	49,2	41,4	40,1	47,2	39,9	57,2	43,6	66,8	56,5	56,5
gouvernement direct	—	—	—	—	26,1	21,4	34,4	31,2	—	45,6	45,6
fonds généraux universitaires	—	—	—	—	21,1	18,5	22,8	12,3	—	10,8	10,8
autres sources nationales	0	0	15,8	14,5	1,3	1,3	1,4	1,2	4,7	1,1	1,1
étranger	2,7	2	3,4	3,6	5,2	1,5	1,4	1	1,9	4,8	4,8
DNBRD	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Personnel total de R-D											
nombre en EPT	102 836	—	65 712	—	54 470	43 114	14 843	17 650	7 711	5 474	5 449
pourcentage annuel moyen augmentation	7,3	—	7,7	—	1,7	8,8	−1,1	5,1	8,6	−5,7	−0,5
par milliers de main-d'œuvre totale	4,5	—	5,5	—	10,1	10	7,5	7,3	1,8	4,3	4,2
Secteur d'emploi (pourcentage)											
entreprise commerciale	49	—	46,6	—	49,8	63,4	45	47,4	18,4	26,8	28,4
gouvernement	19,8	—	30,7	—	23,4	7,6	21	29,8	48,1	43,4	40,6
éducation supérieure	31,2	—	21,6	—	24	28,8	33,3	22,1	30,8	28,8	29,5
société à but non-lucratif	—	—	1	—	2,8	0,2	0,8	0,7	2,6	0,9	1,4
personnel total de R-D	100	—	100	—	100	100	100	100	100	100	100
CSI totaux											
SGN/diplômés d'universités en EPT	52 060	—	29 670	—	19 436	15 235	7 496	—	2 663	2 636	2 774
SNG/diplômés d'universités en pourcentage du total de personnel de R-D	50,6	—	45,2	—	35,7	35,3	50,5	—	34,5	48,2	50,9

CSI par secteur d'emploi (pourcentage)											
entreprise commerciale	37,4	—	46,5	—	43,4	52,8	41,1	—	14,1	23	23,6
gouvernement	15,1	—	27,2	—	23,4	10,0	19,2	—	31,4	24,2	24,5
éducation supérieure	47,5	—	25,3	—	31,5	36,8	38,7	—	91,8	51,2	49,9
société à but non-lucratif	—	—	0,9	—	1,7	0,4	1	—	2,7	1,6	2
CSI totaux	100	—	100	—	100	100	100	—	100	100	100

Source : Organisation de coopération et de développement économiques, *Sciences Resources*, bulletin, Paris, OCDE, 1984, n° 8, p. 4 et 5.

Nota : DNBRD = dépense nationale brute en recherche et en développement
PPA = parité du pouvoir d'achat
EPT = équivalent plein temps
CSI = chercheurs, savants et ingénieurs
SNG = sciences naturelles et génie
SSH = sciences sociales et humanités.

a) SNG uniquement = taux de croissance légèrement surestimés (à la suite d'une augmentation de la moyenne);
b) estimations nationales;
c) chiffre préliminaire – estimation partielle de l'OCDE;
d) chiffre préliminaire.

projet a coûté 308 millions de dollars, dont 132 millions furent avancés par l'État, sous forme de prêts remboursables à même les bénéfices sur une période de cinq années, à compter de 1983. Selon un observateur, cette période de cinq ans sert bien souvent à développer les produits, et seul une faible proportion du prêt est finalement remboursée[3].

La Suède, les États-Unis, le Japon et Singapour fournissent actuellement d'importants encouragements fiscaux. Le Canada en accorde de diverses sortes depuis 1962.

Il est extrêmement difficile d'évaluer le volume total de l'aide accordée, étant donné qu'il faut tenir compte de l'élément de subvention dans les contrats de R-D, du traitement fiscal réservé à la subvention, de la définition de la R-D aux fins de la fiscalité et des possibilités qui existent de faire virer les économies d'impôts inutilisées (crédits) à d'autres exercices ou d'autres contribuables. Dans l'ensemble, les observateurs s'accordent pour reconnaître que le volume d'aide global, largement défini, est relativement élevé en Allemagne de l'Ouest, au Japon et aux États-Unis. Lorsqu'il a témoigné devant le Comité sénatorial permanent des Finances nationales, Bernard Ness, président de *Canada Wire and Cable*, a déclaré que :

> *Les encouragements fiscaux et autres ne compensent que 19 pour cent des dépenses au chapitre de la R-D industrielle au Canada, par rapport à 38 pour cent aux États-Unis et à des taux qui varient entre 25 et 34 pour cent en Allemagne, en France et au Royaume-Uni*[4].

On a fait remarquer récemment que la façon dont l'aide de R-D est attribuée a autant d'importance que la quantité d'argent dépensée[5]. Or il existe de grandes variations à cet égard selon les pays. Aux États-Unis, où les subventions directes sont assez restreintes, les contrats de R-D sont largement déterminés par les besoins en matière de défense et d'espace, et sont généralement accordés à des entreprises privées. En France, la plus grande partie du soutien de R-D est attribuée à des secteurs stratégiques auxquels l'État estime qu'il convient d'accorder son aide. Il existe également un programme qui prévoit l'octroi de prêts-subventions à des entreprises de moins de 200 employés, destiné à faciliter le lancement de méthodes ou de produits nouveaux. Le gouvernement ouest-allemand accorde une aide de R-D par l'entremise d'un comité consultatif représentant l'industrie et la main-d'œuvre. Les critères de sélection s'appliquent moins à des secteurs particuliers qu'à l'importance relative des dépenses et des risques que les divers projets représentent. Plus le risque et les dépenses de R-D sont élevés par rapport aux ressources du demandeur, plus le projet a des chances d'être approuvé. Finalement, au Japon, l'aide de R-D, accordée sous forme de subventions et de prêts-subventions, est octroyée à la fois à des entreprises individuelles et à des associations de recherche lorsque celles-ci sont constituées d'au moins trois firmes qui collaborent, et sont approuvées par l'Agence responsable des sciences et de la technologie industrielles. Les entreprises concernées et l'État conviennent ensemble, par consensus, des priorités à adopter dans le domaine de la R-D.

Au Canada, le Conseil national de recherches (CNR) contribue largement à l'expansion industrielle de diverses façons. Environ la moitié de son budget

actuel, soit 400 millions de dollars, est directement attribuée à des programmes liés à l'industrie (selon une définition large); de plus, 100 millions sont consacrés aux services et installations de soutien. Le CNR exécute d'importantes activités de recherche et de développement, seul ou en collaboration avec l'industrie. Il fournit également des informations sur les technologies existantes (surtout aux petites et moyennes entreprises) par l'entremise de son service d'information technique et de ses services régionaux de consultation. Plusieurs autres ministères et agences sont également chargés de fournir une assistance technique aux entreprises, de même que la plupart des gouvernements provinciaux. Au niveau fédéral comme au niveau provincial, cette assistance technique est principalement destinée aux petites entreprises.

La Banque fédérale de développement offre à la fois des conseils et une aide de formation aux dirigeants d'entreprises dans le cadre du Service de consultation au service des entreprises; au cours de l'exercice 1984, plus de 13 000 firmes ont bénéficié de ce programme. La banque organise également des séminaires de gestion, des cours pour propriétaire-dirigeants et des « cliniques de gestion »; plus de 68 000 Canadiens du monde des affaires ont pris part à ces activités en 1984.

Dans le domaine de l'acquisition de la technologie, c'est surtout le Japon qui attire l'attention. Il favorise l'acquisition de technologies nouvelles étrangères de diverses façons, notamment en faisant traduire les ouvrages techniques étrangers, en envoyant régulièrement d'importantes délégations dans divers pays, en organisant des échanges internationaux d'universitaires, en concluant des ententes de coopération industrielle, en autorisant des usines-pilotes et en donnant son approbation à des investissements étrangers directs. De cette façon, le Japon a réussi à combler bien des lacunes technologiques qui le séparaient des États-Unis, pour une fraction du coût déboursé par les Américains en matière de R-D. L'Agence des sciences et de la technologie industrielles est responsable à la fois du soutien de la R-D du pays et des modalités d'acquisition de technologie du Japon au niveau gouvernemental. En 1983, l'agence disposait d'un budget de 600 millions de dollars, dont près de 4 000 chercheurs de 116 institutions différentes ont bénéficié. L'Agence du commerce extérieur du Japon représente le service des renseignements commerciaux du gouvernement. Au début des années 1980, il comptait plus de 600 employés en poste dans 56 pays étrangers.

Les entreprises japonaises scrutent attentivement toutes les innovations technologiques étrangères qu'elles peuvent obtenir des bureaux des brevets, dans les foires commerciales et dans les publications universitaires. On prétend que près de 1 000 sociétés japonaises pratiquent de cette façon; plus de 500 entreprises ont posté ou envoyé du personnel de recherche outre-mer, et près de 400 d'entre elles ont recours aux services des universités ou des agences de recherche. Les plus efficaces dans la recherche de l'information sont les neuf sociétés commerciales générales qui opèrent au niveau mondial, traitent des affaires dans pratiquement tous les domaines, y compris la technologie. Les instituts de recherche subventionnés par le gouvernement, qui fournissent continuellement à leurs abonnés des renseignements sur les développements importants représentent également une bonne source de renseignements.

Les activités d'acquisition de technologie de la Corée, remarquables par leur rapidité et leur ampleur, s'inspirent, dans une large mesure, du modèle japonais. Neuf sociétés commerciales générales dominent la scène dans le secteur privé. La Société coréenne de développement technologique est une société de technologie à capital de risque qui favorise les alliances entre les sources étrangères de technologie de pointe et les manufacturiers coréens. Un autre organisme, la Société coréenne de l'expansion technologique, s'occupe des importations de technologie et des *joint-ventures*, et exporte les technologies élaborées par l'agence de recherche de l'État et l'Institut coréen des sciences et de la technologie. La Société coréenne de promotion des échanges, qui fait partie du ministère du Commerce, ainsi que le ministère des Finances, ont des technologues à l'étranger qui les tiennent au courant des innovations technologiques.

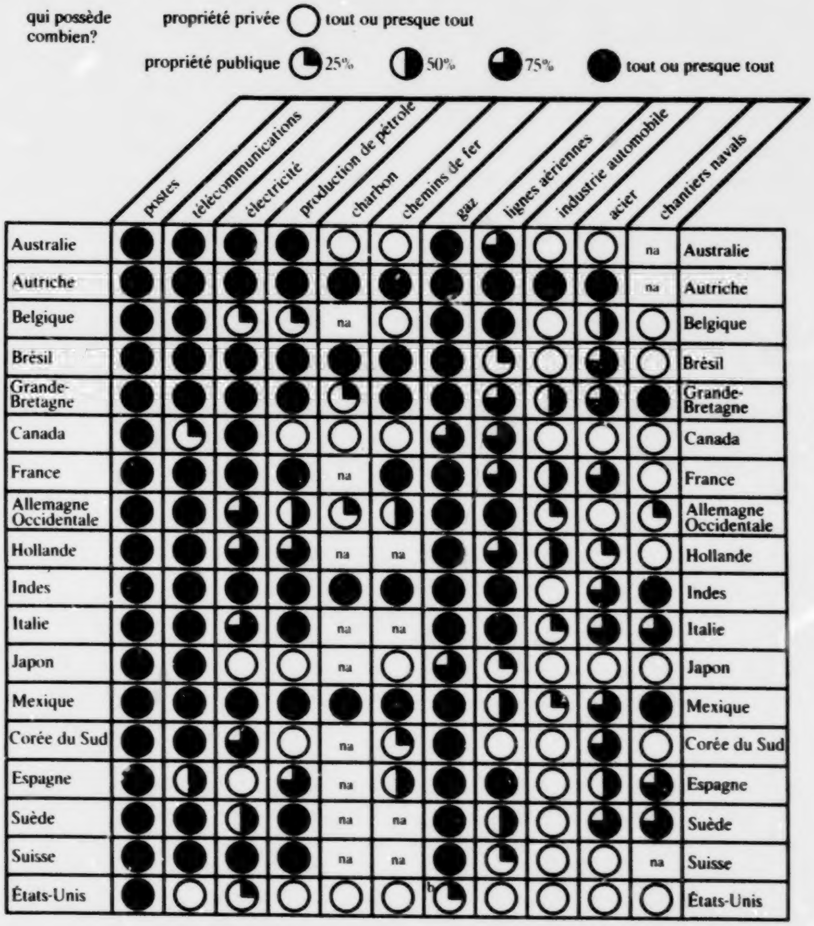
En Suède, l'acquisition de la technologie repose sur trois secteurs : les multinationales du pays, connues sous le nom de « Big 13 », qui vendent, exploitent et acquièrent les technologies étrangères; les instituts et associations de recherche industrielle, plus particulièrement dans le domaine des produits pharmaceutiques, du matériel de transport et de l'outillage électrique; et l'État. Le Conseil du développement est chargé de la promotion de l'expansion technologique des petites et moyennes entreprises. Avec un effectif de 125 personnes (en 1981), il surveille les progrès technologiques réalisés à l'étranger, coopère avec les gouvernements et sociétés des autres pays et subventionne les recherches collectives de l'industrie en général. La Suède compte également beaucoup sur son bureau des brevets et ses universités techniques comme source de renseignements. En outre, elle a des attachés spécialisés en technologie dans huit villes étrangères.

La France se fie principalement aux multinationales du pays et aux multinationales étrangères ainsi qu'aux agences gouvernementales pour acquérir la technologie. L'Agence nationale de la valorisation de la recherche a pour mandat de commercialiser les inventions françaises au pays et à l'étranger, et, d'une façon plus générale, de propager les innovations technologiques dans l'économie française. Elle dispose d'un effectif de 200 personnes et travaille en étroite collaboration avec le Centre d'étude des systèmes et des technologies avancées, qui doit veiller à ce que la France reste à la fine pointe des technologies nouvelles.

L'intervention gouvernementale directe : entreprises publiques et politiques d'achats gouvernementaux

Les politiques d'achats gouvernementaux et les entreprises publiques figurent parmi les méthodes les plus directes d'intervention en matière de politique industrielle. Comme l'illustre la figure 9-1, le recours aux entreprises publiques comme instrument de politique industrielle varie entre les différents pays d'économie de marché. À un extrême, se trouvent les États-Unis qui comptent très peu d'entreprises publiques. À l'autre extrême, il y a l'Autriche, où presque tous les services publics, les raffineries de pétrole, les houillères, les chemins de fer, les aciéries, les compagnies aériennes et les usines de construction automobile sont propriété de l'État. Au Japon et au Canada, la

FIGURE 9-1 L'importance de l'entreprise publique dans 18 pays



Source : J. Robert S. Pritchard, ed., *Crown Corporations in Canada : the Calculus of Instrument Choice*. Butterworth, Toronto, 1963, p. 106.

a. n a ne s'applique pas, ou production négligeable
b. y compris Conrail

présence de l'État dans le secteur industriel est relativement faible. Au Japon, notamment, seuls les chemins de fer, les télécommunications et les compagnies aériennes sont totalement ou partiellement propriété de l'État; au Canada, les compagnies d'électricité, les chemins de fer, les compagnies d'aviation et les télécommunications sont en grande partie entre les mains des pouvoirs publics. En Grande-Bretagne et en Italie, par contre, le niveau de la propriété publique est relativement élevé. Les chiffres indiquent que les

télécommunications, les chemins de fer, les compagnies d'électricité et les compagnies aériennes sont dans les mains de l'État dans beaucoup de pays et que certains pays en développement, comme le Mexique, le Brésil et l'Inde, ont un secteur industriel étatisé très important.

Il convient de noter à cet égard que, jusqu'à récemment, l'étatisation était un élément explicite de la stratégie industrielle en Grande-Bretagne, où elle était utilisée pour soutenir les secteurs en déclin, comme la construction maritime et les charbonnages, et renflouer les entreprises en difficulté, comme l'industrie de l'automobile et la sidérurgie. Le gouvernement conservateur actuel a entrepris de se départir de certains de ses intérêts dans des entreprises publiques. La France a eu recours à la nationalisation pour renflouer son industrie sidérurgique et en faire un fleuron national. La Suède a nationalisé son industrie de la construction navale pour la remettre à flot.

Au Canada, les gouvernements fédéral et provinciaux utilisent les sociétés de la Couronne comme instruments de politique industrielle. En 1981, les sociétés de la Couronne ont enregistré des recettes de l'ordre de 40 milliards de dollars, ce qui représente 13 pour cent du produit national brut du Canada. Le total de l'actif des sociétés de la Couronne, cette même année, s'élevait à 140 milliards de dollars, soit 11 pour cent du total de l'actif des entreprises. En 1983, les sociétés de la Couronne représentaient 20 pour cent de l'investissement total au Canada et environ 3 pour cent du nombre total des emplois. Il est facile de constater d'après ces chiffres qu'elles représentaient un élément important dans l'économie.

Les sociétés provinciales de la Couronne occupent une plus large place que les sociétés fédérales, puisqu'elles comptent pour plus de 50 pour cent du chiffre d'affaires total des entreprises publiques et du nombre des emplois et environ 70 pour cent de l'actif et de l'investissement. Les entreprises provinciales les plus importantes sont les compagnies d'électricité appartenant à la Couronne. L'entreprise publique prend de plus en plus d'importance surtout au niveau provincial. La formation d'entreprises mixtes, c'est-à-dire qui sont propriété conjointe de l'État et d'intérêts privés, comme la Société de développement du Canada, a accru l'intervention de l'État au niveau de l'investissement et de la participation. En 1981, la part de l'État dans les entreprises mixtes a atteint environ 7,5 pour cent du total du capital-actions au Canada; environ 5 pour cent de tout l'actif des entreprises non financières étaient détenus par des entreprises mixtes.

Les deux ordres de gouvernement ont eu recours à des entreprises publiques pour répondre aux besoins fondamentaux de mise en place d'infrastructures. Ainsi, quelque 50 pour cent des entreprises publiques fédérales, en termes d'actif et de recettes, sont concentrées dans le secteur des transports. Les sociétés de la Couronne sont relativement absentes dans le secteur de la fabrication, même si la participation de l'État dans ce secteur a augmenté ces dernières années. Les sociétés de la Couronne, comme la Banque fédérale de développement et la Société pour l'expansion des exportations, ont pour tâche d'aider tous les secteurs à accroître leurs activités et à commercialiser leurs produits.

La politique d'approvisionnement de l'État peut être un instrument puissant de la politique industrielle. Par leurs achats, les gouvernements

peuvent garantir une marge brute d'autofinancement à l'innovateur, assurer une démonstration effective de l'innovation et aider les entreprises privées en assumant une partie du risque inhérent à l'innovation. Un certain nombre d'études ont montré que les achats peuvent remplacer utilement les subventions pour encourager l'innovation.

Certains analystes ont cité la politique d'approvisionnement de l'État comme étant l'instrument principal et, depuis toujours, le plus efficace de la politique industrielle américaine. Les progrès importants et même essentiels sur le plan commercial survenus dans les secteurs de la construction aéronautique, des moteurs d'avion, des semi-conducteurs et des ordinateurs ont pu être réalisés grâce aux achats effectués pour la Défense et le programme spatial. Selon un analyste :

> *Les achats de l'État ont été utilisés pour subventionner et façonner la mise au point de nouveaux produits et l'ouverture de nouveaux débouchés en assurant le stimulant d'une demande importante dans les premières phases de commercialisation des produits. L'effet a été prononcé dans les secteurs de l'électronique et de l'aérospatiale. Les achats de l'État en 1977 ont représenté 56 pour cent des livraisons totales d'avions et 57 pour cent des livraisons de matériel de communications radios et de télévision*[6].

En règle générale, les pratiques d'achat favorisent d'une façon implicite ou explicite les fournisseurs nationaux. Les trois niveaux de gouvernement au Canada achètent pour 40 milliards de dollars en biens et services finals chaque année, en excluant les salaires des fonctionnaires, mais y compris la formation de capital; la part du gouvernement fédéral est d'environ 16 milliards. Tous les niveaux de gouvernement subordonnent leurs achats de biens et de services aux objectifs de leur politique industrielle, en particulier par une aide aux fabricants nationaux ou locaux. Avant la récente entente sur les achats de l'État, conclue dans le cadre de l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce* (GATT), le ministère fédéral des Approvisionnements et Services donnait ordinairement la préférence aux fabricants ayant leur entreprise au Canada. S'il y avait trois fournisseurs canadiens ou plus, on avait recours à eux exclusivement, et l'article requis ne faisait pas l'objet d'un appel d'offres international. Même lorsque les soumissions étaient faites en réponse à un appel d'offres international, les soumissions canadiennes bénéficiaient d'une marge préférentielle de 10 pour cent. Dans l'ensemble, seulement 20 pour cent environ du total des achats fédéraux étaient ouverts aux fournisseurs étrangers. Le coût supplémentaire que représentait pour le gouvernement fédéral la préférence accordée aux fournisseurs canadiens, au détriment des fournisseurs étrangers, a été évaluée à 250 millions de dollars, ce qui est beaucoup moins que le coût des subventions directes fédérales ou des stimulants fiscaux accordés à l'industrie.

On ignore encore quelles répercussions l'entente du GATT aura sur la politique d'achat du gouvernement fédéral. L'entente exclut les achats pour la Défense et certains achats effectués par les sociétés de la Couronne. Les premières estimations indiquent que les dispositions de l'entente du GATT ouvriront une tranche supplémentaire de 10 pour cent des achats fédéraux aux fournisseurs étrangers. L'entente n'oblige pas les gouvernements provinciaux ou locaux.

Les renseignements disponibles sur les politiques d'achat des provinces sont assez fragmentaires. Toutes les provinces accordent une certaine préférence aux fournisseurs locaux, mais seules Terre-Neuve, la Nouvelle-Écosse et la Colombie-Britannique accordent une préférence complète dans toutes les circonstances. On ne sait pas très bien dans quelle mesure les règles suivies par les gouvernements provinciaux s'appliquent aux sociétés de la Couronne et aux établissements financés par les provinces, comme les hôpitaux. Les politiques d'achat de l'Ontario sont peut-être les plus subtiles : une de ses sociétés de la Couronne, la Société de développement du transport urbain, domine d'une façon effective les marchés ontariens, grâce, en partie, à la pression exercée par le gouvernement provincial sur les municipalités. La politique du Québec en cette matière est peut-être la plus globale : elle accorde une préférence générale en matière de prix aux fournisseurs québécois et, dans certains cas, limite la présentation de soumissions à ces fournisseurs. En général, les politiques d'achat des provinces sont calquées sur celles du gouvernement fédéral.

Les politiques globales de réglementation et de régie des institutions financières : la politique sur la concurrence et la politique sur les banques

Deux types de politique industrielle portent sur les institutions financières et la réglementation : la politique en matière de concurrence et la politique concernant les banques.

La plupart des observateurs estiment que la concurrence est essentielle au bon fonctionnement d'une économie de marché, mais ils divergent d'opinion sur la nature de la relation existant entre l'organisation industrielle et la concurrence. Certains analystes croient que dans les pays ayant un marché intérieur limité, comme le Canada, il n'y a pas lieu de se préoccuper du niveau de concentration industrielle, étant donné que les grandes entreprises sont les seules à pouvoir réaliser des économies d'échelle et à réunir les ressources financières nécessaires pour concurrencer efficacement les géants industriels étrangers. D'autres analystes font valoir qu'un manque de concurrence sur le marché intérieur, dans les industries qui ne sont pas exposées à la concurrence étrangère, pourrait fort bien accroître les coûts et réduire la compétitivité des industries qui doivent affronter la concurrence étrangère sur le marché intérieur ou extérieur.

Il y a deux façons fondamentales d'aborder la concurrence : celle de la concurrence « dirigée », qui est la règle au Japon et dans la plupart des pays européens, et celle de la concurrence « maximum », appliquée, au moins jusqu'à récemment, aux États-Unis. Un analyste fait la distinction suivante entre les deux approches :

> *Moins évidente peut-être est la notion de « concurrence dirigée » par opposition à la concurrence « maximum ». Dans le cas de la première, une entreprise pourrait être encouragée à abandonner les produits ou les gammes de produits marginaux pour se concentrer davantage sur ce qu'elle fait le mieux, tandis que*

les autres entreprises nationales dans la même industrie seraient encouragées à faire des concessions analogues. Il en résulterait une moins grande dispersion pour toutes les firmes, ce qui permettrait l'engagement de ressources plus grandes dans chaque marché de produit restant.

La « concurrence dirigée » nécessite que le gouvernement intervienne afin de décider quelles entreprises devront faire des concessions et quels produits devront être abandonnés, et ce même gouvernement, ou une association des industries, aurait la tâche de surveiller l'application des décisions. La restructuration industrielle continue à laquelle on assiste au Japon est un exemple de l'harmonisation des politiques gouvernementales et de la stratégie des entreprises pour assurer une adaptation rapide aux industries visées. Cette façon de faire contraste radicalement avec la politique américaine en cette matière, qui part du principe que le maximum de concurrence est préférable, même si cela signifie cinq stations-service à un carrefour au lieu de quatre, les décisions de se retirer du marché étant laissées aux concurrents en présence qui doivent les prendre seuls[7].

L'attitude des Japonais à l'égard des cartels et des fusions a été résumée de la façon suivante :

En 1953, le Japon a suivi l'exemple des Allemands et modifié (sa législation) pour permettre des cartels de crise, des cartels de rationalisation et des cartels d'exportation. Le Japon cherchait alors davantage à assurer la compétitivité de ses entreprises au niveau international et à exploiter les économies d'échelle plutôt qu'à donner une définition restrictive des fusions et à se concentrer sur la structure du marché intérieur. Malgré un resserrement récent de la loi, cette attitude persiste[8].

L'approche américaine est fondamentalement différente. Selon un analyste, la loi contre les monopoles « est à la base de la philosophie socio-politique américaine qui croit aux vertus de la décentralisation du pouvoir et [...] de la liberté économique et à la possibilité que de nouveaux hommes, de nouvelles idées et de nouveaux organismes deviennent des éléments moteurs des forces du progrès[9] ».

La politique du Canada en matière de concurrence est définie en grande partie dans la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*, qui est administrée par le Bureau de la politique sur la concurrence du ministère de la Consommation et des Corporations. Le Bureau fait enquête sur des pratiques interdites comme les fusions d'entreprises et les monopoles qui sont, ou sont susceptibles de jouer, au « détriment » de l'« intérêt du public », les conspirations pour restreindre la concurrence. Il surveille les pratiques de prix de revente, le traitement injuste en matière de commerce et la publicité trompeuse. Un autre organisme, la Commission sur les pratiques restrictives du commerce du Canada, a le pouvoir de faire enquête sur certaines pratiques commerciales susceptibles d'être anti-concurrentielles et de les faire cesser.

Dans un rapport publié en 1969, le Conseil économique du Canada signalait les limites de la politique et de la loi canadienne sur la concurrence[10]. Au cours des quatre dernières décennies, la Couronne a intenté des poursuites avec succès dans un seul cas de monopole; aucune poursuite

engagée dans des cas de fusion n'a abouti. Les décisions récentes de la Cour suprême du Canada auraient rendu plus difficile l'obtention d'inculpations quand il s'agit de conspirations pour restreindre la concurrence par divers moyens. Au cours des 15 dernières années, le gouvernement fédéral a effectué plusieurs tentatives infructueuses pour réviser et renforcer la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*. Une section subséquente du présent chapitre expose les points de vue de la présente commission sur l'orientation que devrait prendre dans l'avenir la politique canadienne sur la concurrence.

Dans certains pays, le système bancaire joue un rôle important dans la politique industrielle. Un analyste établit une distinction entre les pays (Japon, Allemagne fédérale et France) dans lesquels le système bancaire détient une participation considérable dans les entreprises industrielles, et les pays (États-Unis, Grande-Bretagne et Canada) dans lesquels le système bancaire détient peu ou pas de participation dans l'industrie[11].

L'industrie japonaise est financée principalement par des prêts bancaires; 20 pour cent seulement de l'investissement total est sous forme de participations ou d'actions ordinaires. Les grandes entreprises sont organisées en groupes bancaires en association avec l'une ou l'autre des 13 plus importantes banques commerciales. Chaque groupe bancaire a une compagnie commerciale qui agit comme intermédiaire, important des biens et services pour les vendre au Japon, et exportant les produits du groupe. Du crédit est accordé avec une relative facilité aux sociétés affiliées. La banque peut aider à remettre sur pied une entreprise en difficulté en assumant la gestion des finances du débiteur et en imposant des compromis aux autres créditeurs au sein du groupe. Les liens existant entre la banque et ses entreprises clientes se trouvent accrus par la capacité de la banque d'investir dans des actions de sociétés non financières, par la présence de représentants au sein des conseils d'administration et par l'affectation temporaire d'employés de banque aux affaires des clients de la banque. L'étroite affiliation entre les banques et les entreprises industrielles constitue une base autour de laquelle le marché des capitaux peut concevoir des plans de réorganisation. Elle sert aussi normalement de moyen pour réduire le coût du capital emprunté par les entreprises industrielles. Un analyste estime que, ces dernières années, le coût du capital pour les entreprises du secteur électronique japonais a été en moyenne de 4 pour cent moins élevé qu'aux États-Unis[12].

Les banques ouest-allemandes jouent un rôle important dans l'investissement industriel. L'aide gouvernementale à l'industrie exige généralement l'approbation des banques, et les banques elles-mêmes participent habituellement financièrement aux projets subventionnés. L'interdépendance entre les banques et l'industrie est accrue par la présence de représentants des banques dans les conseils d'administration des entreprises et par le volume important de titres des entreprises que détiennent les banques. En outre, en Allemagne fédérale, près de 85 pour cent des actionnaires déposent leurs titres auprès des trois « grandes » banques, la *Deutsche Bank*, la *Dresdner Bank* et la *Commerzbank*, en vertu d'actes de fiducie par lesquels leurs procurations sont données aux banques. En 1980, les banques contrôlaient 70 pour cent des actions des 425 plus grandes entreprises en Allemagne fédérale. Ce pouvoir de vote donne aux banques un rôle important dans la gestion des crises. Les

banques servent également de « système d'alarme avancé », en déterminant les problèmes de l'industrie à mesure qu'ils se constituent et en prenant l'initiative de les résoudre. Le rôle des banques dans la reconstruction des industries ou des entreprises en faillite est facilité par le fait qu'elles sont moins soumises que le gouvernement à des pressions visant à protéger l'emploi et à satisfaire les groupes d'intérêt.

La France a une tradition durablement établie de participation des banques privées à la mise en route et à la gestion d'entreprises, et les banques servent fréquemment d'intermédiaires dans la réorganisation d'une industrie. Les banques privées sont souvent actionnaires des entreprises, ce qui garantit qu'elles auront intérêt à se porter à l'aide de ces entreprises en période difficile. Pour sa part, le gouvernement français intervient lui-même dans la gestion des entreprises en difficulté et dans le financement des entreprises en général par l'intermédiaire de ses propres institutions financières, lesquelles assurent 80 pour cent du financement de l'industrie française. Des intermédiaires spécialisés relevant de la Direction du Trésor, comme le Crédit national, le Fonds de développement social et économique et la Banque française pour le commerce extérieur, sont devenus les principaux acteurs dans l'organisation du financement des nouvelles entreprises. La Direction du Trésor est aussi l'organisme chargé d'utiliser au mieux les instruments financiers gouvernementaux comme les subventions au développement régional.

La *Loi sur la Banque du Canada* assure le fonctionnement d'un marché financier dans lequel les banques détiennent peu ou pas de participation dans les entreprises industrielles. À l'instar des banques américaines et britanniques, les banques canadiennes ne participent pas étroitement à la gestion des entreprises auxquelles elles prêtent de l'argent.

Les gouvernements canadiens accordent surtout des prêts directs et des garanties de prêt. La Banque fédérale de développement (BFD), par exemple, prête aux petites et moyennes entreprises qui ne peuvent pas obtenir de financement d'autres sources à des conditions raisonnables. En mars 1984, les prêts courants de la BFD s'élevaient à 1,7 milliard de dollars. Le gouvernement fédéral accorde aussi des garanties de prêt aux termes de la *Loi sur les prêts aux petites entreprises* et du Programme de développement industriel régional. Enfin, la Société pour l'expansion des exportations (SEE), qui est propriété de la Couronne, joue un rôle capital en soutenant l'exportation d'un certain nombre de produits canadiens. Elle fournit aux entreprises canadiennes de l'assurance contre le non-paiement par des acheteurs étrangers, des garanties de crédit et du financement direct. La SEE assume normalement 90 pour cent des risques commerciaux et politiques d'insolvabilité ou de défaut de paiement, de blocage de fonds, de guerre ou de rébellion, et l'annulation de licences d'importation ou de permis d'exportation. Le total des engagements de la SEE sur les assurances et les garanties en cours à la fin de 1983 s'élevait à 2,7 milliards de dollars, alors que le total des prêts exigibles était de plus de 6 milliards de dollars. Les gouvernements provinciaux fournissent également des prêts et des garanties de prêts afin d'encourager la croissance de l'industrie secondaire sur leur territoire.

En 1980, le total estimatif de l'ensemble des prêts, des garanties de prêts et des assurances de prêts consentis par le gouvernement au secteur privé approchait les 50 milliards de dollars[13]. Toutefois, 60 pour cent de ce total s'appliquaient au secteur de l'habitation et 10 pour cent au secteur des ressources naturelles. En outre, la valeur réelle de la subvention implicite dans un prêt de 100 dollars est d'environ 10 dollars seulement, et dans le cas d'une garantie d'un prêt de 100 dollars, d'environ un dollar. Le gouvernement fédéral est le dispensateur à lui seul de quelque 80 pour cent de toute l'aide de l'État accordée sous forme de prêts ou de garanties de prêts. Cette aide est théoriquement destinée aux petites entreprises, mais en chiffres absolus les grandes entreprises reçoivent une plus grande part des fonds. Les prêts et les garanties de prêt sont plus largement répartis parmi les secteurs industriels que les subventions directes, et les provinces pauvres sont favorisées.

Les politiques à l'intention d'entreprises déterminées

Les politiques à l'intention d'entreprises déterminées sont les dernières, mais non les moindres, dans notre tour d'horizon des politiques industrielles. Les subventions accordées à des entreprises déterminées sont utilisées pour encourager des entreprises qui réussissent, dans le cadre de la stratégie consistant à aiguillonner les entreprises méritantes, et plus souvent peut-être à renflouer des entreprises en difficulté ou à prévenir des problèmes éventuels. Deux pays, la France et le Japon, sont reconnus pour l'appui qu'ils apportent à des firmes déterminées dans le cadre de la stratégie d'encouragement des entreprises prospères. Deux autres pays, la Grande-Bretagne et la Suède ont beaucoup utilisé l'aide à des entreprises déterminées principalement pour soutenir des entreprises en difficulté.

Le cas de la Grande-Bretagne illustre le danger de fournir des subventions importantes à des entreprises dont les perspectives d'avenir apparaissent sombres. Le soutien d'industries et d'entreprises en difficulté absorbe la part du lion du budget d'aide aux industries de la Grande-Bretagne, entraînant une ponction sur l'économie et entravant sérieusement l'adaptation de ces entreprises. L'aide gouvernementale britannique accordée à des entreprises en perte de vitesse semble avoir été motivée principalement par des considérations d'emploi, mais il y entre en jeu également des considérations commerciales, technologiques, régionales et d'autres intéressant la Défense. Selon certains analystes, toutefois, les opérations de sauvetage gouvernementales des industries de l'automobile et de la construction maritime effectuées à la fin des années 1970, n'ont pas réussi à empêcher la vague des importations concurrentes de déferler sur le pays; ces opérations n'ont fait que retarder les fermetures d'usines et les licenciements inévitables[14].

En France, un organisme hautement spécialisé, le Comité d'orientation pour le développement des industries stratégiques, a pour tâche d'apporter un soutien à des produits, des entreprises et des industries déterminés. Le Comité utilise à cette fin les contrats de recherche et développement, les contrats d'achat, le financement et la promotion des exportations, des conditions préférentielles grâce au système bancaire en grande partie nationalisé et l'octroi de subventions. Certains analystes en arrivent toutefois à la conclusion que l'aide de l'État à des entreprises déterminées n'a donné que des résultats

modestes, ayant été inspirée par des considérations de prestige plutôt qu'économiques, de la réticence à abandonner les entreprises en déclin et de l'utilisation de l'aide pour retarder l'adaptation[15].

Le Japon possède un système permanent d'aide aux petites entreprises ayant des problèmes d'adaptation sur les plans commercial, technologique et de l'environnement ou liés à des pénuries de matières premières. Sur présentation d'un plan d'adaptation acceptable, une entreprise peut obtenir des prêts à faible intérêt, des prêts garantis et des stimulants fiscaux.

Le Japon aide les grandes entreprises de diverses façons. Cette aide s'est toujours accompagnée d'une protection contre les importations, mais celle-ci est moins rigoureuse aujourd'hui qu'auparavant. L'aide aux entreprises continue d'être dispensée sous la forme de préférences dans les achats, de l'approbation d'accords de spécialisation et de projets de recherche conjoints, de soutien de la recherche (à l'aide de prêts-subventions) et des avantages fiscaux pour les investissements. Contrairement à la France, le Japon établit ses priorités en concertation : le gouvernement est l'associé principal, mais pas nécessairement dominant. Il n'est généralement pas question de choisir un secteur champion, comme la France a essayé de le faire. Quand des erreurs se produisent, ou quand un bon choix est réduit à zéro par les événements, les Japonais n'hésitent aucunement à abandonner l'activité en question ou à la réduire convenablement. Le Japon s'est retiré d'entreprises dans plusieurs industries, dont l'aluminium, la pétrochimie, la construction maritime, le ciment, les textiles, le charbon et l'acier. Finalement, le choix des investissements est dicté par le taux de rendement, plutôt que par le prestige, les pressions politiques ou les considérations de l'emploi. Par taux de rendement, nous voulons dire que les investissements sont canalisés dans des secteurs où, en raison de la croissance potentielle du marché et de la protection contre l'entrée de nouvelles entreprises sur le marché que permet la courbe d'apprentissage, des bénéfices élevés constants sont pratiquement assurés.

Les différents gouvernements au Canada apportent une aide importante à des entreprises en détresse. Des entreprises de l'industrie aéronautique, du secteur de la construction maritime et de l'industrie automobile ont reçu une aide considérable; 25 entreprises de construction navale ont bénéficié de près de 2 milliards de dollars de subventions au cours des dix dernières années. Des entreprises dans les secteurs du textile, de la chaussure et de l'ameublement ont également reçu des subventions directes ou une aide financière sous d'autres formes, mais la principale forme d'aide à ces industries a été le maintien de droits de douane et de contingents. Les entreprises en détresse ont absorbé la part du lion de l'aide gouvernementale, mais une aide a été apportée également aux entreprises de technologie de pointe. On a enregistré trois succès notoires à ce jour : *Spar Aerospace Ltd*, *CAE Electronics Ltd* et *Pratt and Whitney Aircraft*. Inévitablement, cependant, certaines entreprises qui ont reçu une aide parce qu'elles étaient considérées potentiellement gagnantes ont été finalement des perdantes.

L'orientation globale de la politique et performance

L'éventail des instruments de la politique industrielle et les diverses combinaisons selon lesquelles les différents pays les utilisent ne se résument

pas facilement. Le tableau 9-7 ne vise qu'à indiquer, d'une façon très générale, l'importance que plusieurs pays ont donnée à chacun des principaux types de politique industrielle. Certains aspects qui ressortent du tableau méritent d'être notés. Les États-Unis, par exemple, sont classés comme étant le seul pays ayant une politique « musclée » en matière de concurrence. Le Japon est le seul pays qui a maintenu des restrictions strictes sur l'investissement étranger, restrictions qu'il assouplit actuellement. La France, l'Allemagne de l'Ouest, la Grande-Bretagne et le Canada accordent une plus grande priorité au développement régional que la plupart des autres pays.

Une évaluation qualitative des effets des divers choix de politique sur le rendement national mène aux conclusions suivantes.

Politique commerciale L'Australie, la France et le Japon ont eu recours à des stratégies protectionnistes ces dernières années. Les résultats économiques de l'Australie ont été plutôt faibles au cours de la dernière décennie, alors que le Japon a connu une croissance soutenue. La performance de la France a été mitigée, forte au début, mais plus faible ces dernières années. Certains observateurs soutiennent que les lignes d'action suivies par le Japon ont largement contribué à protéger les jeunes industries de la concurrence sur le marché intérieur au cours de leur phase d'expansion et à les préparer ainsi à entrer sur le marché international. La Grande-Bretagne, qui est généralement restée fidèle au libre-échange, a perdu une grande partie de son marché intérieur et de ses marchés d'exportation pour les produits manufacturés au cours de l'après-guerre. L'Allemagne fédérale, qui a adopté une politique commerciale analogue à celle de la Grande-Bretagne, a obtenu des résultats relativement bons.

Politique relative à l'investissement étranger Jusqu'à récemment, le Japon a limité de façon stricte l'investissement étranger, tout en maintenant de très hauts niveaux d'épargne et de dépenses en capital à l'intérieur du pays. Les autres pays ont accepté avec beaucoup plus de tolérance les investissements étrangers; certains ont connu une bonne activité économique et d'autres non.

Les lignes de conduite visant des entreprises déterminées Beaucoup d'analystes soulignent l'utilisation heureuse par le Japon de stratégies sélectives pour encourager les entreprises et les industries à forte croissance. L'utilisation par la France de lignes de conduite visant des entreprises et des industries déterminées a donné des résultats très mitigés, notamment des échecs importants dans les secteurs de l'informatique, de l'électronique et de la construction aéronautique.

L'Allemagne de l'Ouest, qui a connu un taux de croissance raisonnablement élevé, a évité généralement de soutenir d'une façon sélective les entreprises et les industries; elle s'est attachée plutôt à encourager des conditions propices à une adaptation dictée par le marché. En Grande-Bretagne, où la croissance a été faible, le gouvernement a eu tendance à utiliser le soutien sélectif pour renflouer des entreprises ou des industries en difficulté, politique qui a souvent comporté le recours à la nationalisation.

TABLEAU 9-7 **Mélange d'instruments de politiques industrielles, pays choisis**

	États-Unis		**Grande-Bretagne**		**Australie**		**Japon**		**France**		**Allemagne**		**Suède**		**Canada**	
	Importance forte	**faible**	**Importance forte**	**faible**	**Importance forte**	**faible**	**Importance forte**	**faible**	**Importance forte**	**faible**	**Importance forte**	**faible**	**Importance forte**	**faible**	**Importance forte**	**faible**
Politique de la concurrence	x			x		x(?)		x		x		x		x(?)		x
Politiques d'ajustement de la main-d'œuvre		x		x		x	x			x	x		x			x
Protection commerciale		x		x	x		x		x			x		x	x	
Politiques de développement régional		x	x			x		x	x		x			x(?)	x	
Dépenses gouvernementales de R-D	x		x		x			x		x	x		x(?)		x	
Propriété publique		x	x			x(?)		x	x			x		x		x
Subventions à des entreprises spécifiques		x	x			x	x		x			x		x	x	
Influence de l'État sur l'allocation de crédit		x		x		x	x		x			x	x			x
Politique de sécurité sociale		x		x		x		x	x		x		x			x
Restriction de l'investissement étranger		x		x		x	x			x		x		x		x

Source : Marsha Chandler et Michael J. Trebilcock, « Une étude comprative de la politique industrielle de certains pays de l'OCDE » dans *Les dimensions économiques de la politique et de la stratégie industrielle*, vol. 5 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et services Canada, 1985.

Dans certains cas, les sauvetages visaient des industries de base comme la sidérurgie, la construction automobile et la construction maritime; dans d'autres, l'aide a été accordée aux industries de pointe de l'avenir comme l'aérospatiale, pour des projets entrepris par *Rolls-Royce* et la mise au point du Concorde, par exemple. Le Canada a eu recours lui aussi à des interventions sélectives analogues.

Recherche et développement (R-D) L'importance de l'accroissement des dépenses de recherche et développement fait l'objet d'un débat important. La question du choix de la politique gouvernementale idéale pour un pays comme le Canada, qui ne peut pas se lancer dans des grandes courses à la technologie avec des pays aux économies plus vastes, alimente une controverse encore beaucoup plus vive. L'expérience des autres pays offre peu d'indications précises permettant d'aider à résoudre cette question. Le Japon a de plus faibles niveaux de dépenses gouvernementales officielles de recherche et développement parmi les pays de l'OCDE, et il a dépensé beaucoup moins, au total, en recherche et développement que la Grande-Bretagne par rapport à la production économique. Se servir des investissements des autres pays dans la technologie en adoptant ou en adaptant leurs innovations offre de nets avantages par rapport aux investissements nationaux dans ce même domaine. Naturellement, cette façon de procéder serait néfaste si tous les pays la suivaient.

Politique sur la concurrence Cette autre variable donne des résultats ambigus. Les États-Unis ont toujours maintenu une politique antitrust vigoureuse pour encourager la concurrence sur le plan national, alors que la plupart des pays européens et le Japon ont des lois peu restrictives en ce domaine. En fait, ces derniers pays ont adopté, dans beaucoup de secteurs, des lignes de conduite qui encouragent les fusions, les groupements et la concentration.

Il est évident que les rapports entre ces politiques industrielles et la performance économique ont tendance à être opposés et contradictoires. La performance économique particulièrement remarquable du Japon semble être le résultat de multiples facteurs : les efforts combinés de l'industrie et du gouvernement pour permettre au pays de rattraper les pays industriels plus avancés; un niveau élevé d'investissement et, selon toutes probabilités, un système unique d'élaboration des politiques qui semble être très bien adapté au tempérament national et convenir de façon idéale à la réalisation des aspirations nationales. L'utilité de tous ces facteurs peut être renforcée par la stratégie du Japon qui consiste à concentrer des ressources considérables sur le développement d'industries ou de secteurs particuliers qui ont été choisis en raison de leurs perspectives de forte croissance.

Naturellement, les stratégies nationales ne suffisent pas à expliquer les écarts entre les taux de croissance de chacun des pays. La croissance économique n'est pas non plus le seul critère possible pour établir une comparaison des politiques économiques des différents pays. Une étude distingue les stratégies nationales, qui visent principalement à la redistribution, de celles qui encouragent le travail, l'épargne et l'investissement. L'étude

conclut, comme le montre la figure 9-2, que les pays industrialisés d'Amérique du Nord et d'Europe occidentale tendent à se caractériser par des niveaux élevés de redistribution des revenus, de faibles taux d'épargne et d'investissement et des facteurs importants décourageant le travail, alors que c'est l'inverse dans les pays d'Extrême-Orient[16].

Il ne s'ensuit pas nécessairement qu'un niveau élevé de redistribution entraîne une faible croissance économique. En fait, certains économistes ont soutenu que, jusqu'à un certain point, la redistribution des revenus peut aider à stimuler la croissance en réduisant la résistance au changement économique nécessaire[17]. Une étude qui établit un rapport entre la croissance économique nationale et la position d'un pays dans la hiérarchie industrielle et les facteurs tels que la croissance démographique, les transferts de revenu, et la croissance de l'État, conclut que les pays ayant des transferts de revenus relativement importants tendent à avoir une croissance plus rapide que ceux ayant des transferts de revenus relativement limités[18]. L'auteur de cette même étude a constaté également une corrélation entre l'âge des structures politiques des divers pays et leur taux de croissance économique : les pays qui ont des structures plus anciennes ont une croissance plus lente. Toutefois, la question de savoir si l'on doit accorder beaucoup de poids à cette conclusion est sujette à discussion.

Pour mesurer la performance économique entre les pays, on peut aussi comparer non seulement les instruments d'action et leurs effets, mais les liens entre les institutions politiques comme telles et, par conséquent, la structure

FIGURE 9-2 Matrice de stratégie par pays

Orienté vers le développement — travail — épargne — investissement \ Orienté vers la distribution — sécurité économique — redistribution du revenu — avantages à court terme pour le consommateur	élevé	bas
élevé		Japon Hong-Kong Corée Singapour Taiwan
bas	Canada États-Unis Europe Occidentale Australie Nouvelle-Zélande	Nombreux pays moins développés

Source : Bruce R. Scott, « National Strategies : Key to International Competition », dans : *U.S. Competitiveness in the World Economy*, édité par Bruce R. Scott et George C. Lodge, Harvard Business School Press, Boston, 1985, p. 127.

inhérente de la représentation politique. Les études sur les aspects politiques des politiques gouvernementales de développement économique, les déficits et la fiscalité, ainsi que les orientations concernant le marché du travail montrent qu'il y a corrélation étroite entre le degré d'importance de la représentation des syndicats au sein du gouvernement et les mesures concrètes de l'État portant sur les programmes de formation et de création d'emplois. Plus la représentation des syndicats est importante, indirectement ou à l'intérieur des partis politiques, plus est important l'engagement relatif de l'État à poursuivre des objectifs de création d'emplois et de recyclage ou de formation[19].

Aucune de ces études comparatives ne fait apparaître une seule politique ou une seule variable qui explique d'une façon convaincante pourquoi certains pays réussissent à favoriser l'expansion économique et d'autres pas. On ne trouve pas non plus d'ensemble de facteurs économiques et politiques qui, à lui seul, constitue une base juste de comparaison. La liste des facteurs possibles est infinie, et les comparaisons entre des pratiques en surface analogue peuvent être trompeuses. Il est possible, par exemple, que l'engagement du Japon à maintenir une forme d'emploi garanti doive être considéré comme un phénomène culturel particulier plutôt qu'un résultat de sa politique économique ou industrielle.

On étudiera plus loin la question de savoir si cet examen des différentes politiques industrielles fait ressortir la nécessité d'une intervention plus poussée (ou plus intelligente) ou de moins d'intervention pour que les forces du marché guident l'économie. Cependant, une chose est claire : si nous voulons, nous Canadiens, résoudre avec succès les graves problèmes auxquels doit faire face notre secteur industriel, le développement économique futur doit s'accorder davantage aux conditions que crée la concurrence internationale qu'aux pressions politiques internes pour protéger le *statu quo*. Devant affronter une concurrence toujours plus forte sur les marchés intérieur et extérieur, il est dans l'intérêt des entreprises, des syndicats et de l'État d'augmenter la capacité de l'industrie canadienne d'affronter cette concurrence et de rivaliser avec elle.

Les résultats de la politique industrielle du Canada sont mitigés. Notre performance économique globale depuis 1945, qui a certainement été influencée dans une certaine mesure par nos politiques industrielles, a été bonne sous certains aspects et mauvaise sous certains autres. Nous sommes parvenus à effectuer une nouvelle répartition de la production et de la main-d'œuvre entre les principaux secteurs de l'économie pour répondre aux nouvelles conditions économiques, à l'instar de pays comme le Japon et l'Allemagne de l'Ouest, qui ont été cités comme modèles pour leur faculté d'adaptation. Dans le secteur manufacturier, nous avons réaffecté la main-d'œuvre dans le même sens que les pays modèles, mais pas dans une aussi grande mesure. En outre, la croissance de l'emploi au Canada a été exceptionnellement forte. D'autre part, au cours des dix dernières années ou environ, le taux de croissance de la productivité du Canada a été faible par rapport aux taux enregistrés dans d'autres économies de marché. En outre, au cours de la même période, les bénéfices que nous tirions de l'exploitation de

nos immenses richesses naturelles ont continué de s'amenuiser; les raisons en sont la faible croissance dans les pays étrangers, les changements technologiques qui réduisent la demande de certaines matières premières et la concurrence des pays en voie de développement. Cette tendance a grevé davantage l'investissement de production dans des secteurs où la concurrence internationale est déjà forte et devrait le devenir encore plus.

Il n'a pas été bien difficile de trouver des raisons de critiquer les nombreuses initiatives gouvernementales touchant la politique industrielle. Les dispositions fiscales fédérales, modifiées récemment, qui permettaient la vente, par une entreprise à une autre, de crédits fiscaux au titre de la recherche et du développement ont été en fin de compte mal appliquées, même si l'idée qui les inspirait pouvait être très bonne. Plusieurs nouvelles entreprises que le gouvernement fédéral a aidées parce qu'elles apparaissaient pleines de promesses n'ont finalement pas réussi, mais il y a eu aussi quelques belles réussites. Les efforts déployés pour renflouer des entreprises en vue à l'aide de prêts, de subventions, d'injections de capital et de prises de contrôle directes ont donné quelques succès notables et aussi des échecs retentissants. L'aide importante dispensée par l'État sous la forme de contingents et de subventions aux industries en déclin, comme celles du textile, de la chaussure et de la construction maritime, a alourdi les charges de l'économie, sapé sa compétitivité internationale dans d'autres secteurs et entravé l'adaptation aux nouvelles conditions économiques, ce qui est essentiel pour que le Canada maintienne une croissance constante raisonnable de la production et des revenus.

Les membres de la présente commission reconnaissent que les gouvernements se trouvent dans une position difficile. Laisser une entreprise faire faillite ou une industrie péricliter sans lui apporter une aide, expose l'État aux critiques pour n'avoir pas tenu compte des difficultés éprouvées par les travailleurs dans cette entreprise ou cette industrie et par les localités dans lesquelles ils vivent. Cependant, comme nous venons de l'indiquer, quand les gouvernements accordent une aide dans de tels cas, on leur reproche d'entraver, souvent à grand prix, une adaptation qu'il faudra de toute façon entreprendre un jour ou l'autre.

Il faut adopter une attitude équilibrée, car il n'existe pas de norme évidente pour assurer le succès, ni de consensus véritable sur la façon d'y parvenir. En fait, le critère de succès varie d'un secteur à l'autre. Du point de vue national, le succès n'exige pas de conserver des activités ou des industries déterminées, mais ceux qui travaillent dans les industries en difficulté sont naturellement d'un avis contraire. Avant tout, nous devons reconnaître que tous les pays font des erreurs dans l'application d'une politique industrielle, car aucun pays n'a encore mis au point la formule idéale dans l'utilisation des divers instruments d'action. La mauvaise répartition des ressources est une conséquence inévitable des programmes d'aide gouvernementaux, tout comme la mauvaise répartition des ressources est une conséquence inévitable des décisions du secteur privé. Le grand défi pour le Canada est d'obtenir des résultats au moins aussi satisfaisants que ceux de ses principaux concurrents dans l'application de sa politique industrielle.

Notes

1. La documentation de la présente section est tirée de la recherche réalisée par la Commission. Consulter Marsha Chandler et Michael J. Trebilcock, « Une étude comparative de la politique industrielle de certains pays de l'OCDE » dans *Les dimensions économiques de la politique et de la stratégie industrielles*, vol. 5 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.
2. D. Christelow, « National Policies Toward Foreign Direct Investment » dans *Federal Reserve Bank of New York Quarterly Review*, n° 4, 1979–1980, p. 4.
3. Ouchi, William G., *The M-Form Society: How American Teamwork Can Recapture the Competitive Edge*, Reading, Mass., Addison-Wesley, 1984, p. 116–117.
4. Canada, Sénat, Comité permanent des finances nationales, *Procès-verbal*, le 22 mars 1984, p. 9.
5. Consulter Canada, ministère d'État pour la Science et la Technologie, Groupe de travail sur les politiques et les programmes fédéraux pour le développement technologique et la mise au point de technologies, *Rapport*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1984 (D. Wright, président); et Canada, Sénat, Comité permanent sur les finances nationales (C. William Doody, président).
6. Chandler, Marsha et Trebilcock, Michael J., « Une étude comparative de la politique industrielle de certains pays de l'OCDE » dans *Les dimensions économiques de la politique et de la stratégie industrielles*, vol. 5 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985
7. Scott, Bruce R., « National Strategies: Key to International Competition » dans *U.S. Competitiveness in the World Economy*, Bruce R. Scott et George C. Lodge, Boston, Cambridge, Mass., Harvard Business School Press, 1985, p. 105–106.
8. Voir Chandler et Trebilcock, « Une étude comparative de la politique industrielle de certains pays de l'OCDE ».
9. Edomonds, Martin, « Market Ideology and Corporate Power: The United States » dans *Industrial Crisis: A Comparative Study of the State and Industry*, Kenneth Dyson et Stephen Wilks (édit.), Oxford, Martin Robertson, 1983, p. 71.
10. Canada, Conseil économique du Canada, *Rapport préliminaire sur la politique en matière de concurrence*, Ottawa, Information Canada, 1969.
11. Consulter John Zysman, *Governments, Markets and Growth: Financial Systems and the Politics of Industrial Change*, Ithaca, Cornell University Press, 1983.
12. Ouchi, *The M-Form Society: How American Teamwork Can Recapture the Competitive Edge*, Reading (Mass.), Addison-Wesley, 1984.
13. Canada, Conseil économique du Canada, *Intervention et efficacité*, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, 1982.
14. Consulter Chandler et Trebilcock, « Une étude comparative de la politique industrielle de certains pays de l'OCDE ».
15. Consulter, par exemple, Bruce Scott, « National Strategies: Key to International Competition » dans *U.S. Competitiveness in the World Economy* Bruce R. Scott et George C. Lodge (édit.), Boston, Harvard Business School Press, 1985.
16. *Ibid.*
17. Consulter par exemple, Reuven Brenner et Léon Courville, « La vraie nature de la stratégie industrielle » dans *Les dimensions économiques de la politique et de la stratégie industrielles*, vol. 5 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.

18. John McCallum, et André Blais, « Le gouvernement, les corps intermédiaires et la croissance économique » dans *Les réactions au changement économique*, vol. 27 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.

19. Consulter G. Bruce Doern, « Les dimensions politiques de l'élaboration de la politique économique : Un aperçu »; David A. Wolfe, « Les dimensions politiques des déficits »; et Leon Muszynski, « Les dimensions politiques des mesures relatives au marché du travail » dans *Les dimensions politiques de la politique économique*, vol. 40 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.

La réorientation des politiques industrielles du Canada

Les commissaires sont convaincus qu'une réorientation des politiques industrielles du Canada est impérative pour que la performance économique du Canada ne soit pas inférieure à celle des pays industrialisés ou des pays nouvellement industrialisés (PNI). Nous définissons la politique industrielle d'une façon générale : nous y incluons tous les efforts de l'État pour stimuler la croissance, la productivité et la compétitivité des industries canadiennes. La politique industrielle doit s'inspirer constamment de notre expérience et de l'expérience de nos principaux concurrents, mais elle doit aussi toujours s'adapter à l'évolution des conditions à l'intérieur du pays comme à l'étranger. Elle doit, en même temps, avoir une stabilité et une cohérence raisonnables.

Un cadre pour une politique industrielle axée sur les forces du marché

Nous examinons la question essentielle de la politique industrielle en gardant à l'esprit toutes les opinions diverses exprimées par les Canadiens devant la présente commission au sujet du rôle que doit jouer l'État dans la formulation et la mise en œuvre d'une telle politique pour le Canada. Les questions fondamentales sont celles-ci : l'État doit-il se confiner dans un rôle plutôt passif en facilitant la croissance et l'expansion industrielles sous l'impulsion du seul secteur privé? Ou doit-il intervenir activement et directement dans les décisions concernant les investissements privés, pour encourager l'expansion des entreprises ou des industries qu'il a sélectionnées comme étant des « gagnantes » potentielles et l'élimination par étapes des « perdantes » reconnues? Une étude préparée pour la présente Commission[1] résume les arguments pour et contre la dernière solution. Ce document présente les objections suivantes à une politique industrielle orientée :

- La difficulté présumée de choisir les gagnants plutôt que les perdants;
- La discrimination inhérente que comporte l'intervention de l'État dans le secteur privé;
- L'érosion de la fonction essentielle du marché dans la répartition des ressources économiques.

Les motifs évoqués en faveur d'une politique industrielle orientée sont les suivants :

- Les gouvernements peuvent distinguer les gagnants des perdants avec une probabilité raisonnable de succès;
- La sélection doit être faite afin d'atteindre les objectifs régionaux en matière d'emploi et de pénétrer des marchés déterminés;
- Les économies d'échelle nécessaires exigent que la mise au point d'un produit ou d'un procédé nouveau soit effectuée par une entreprise unique.

Il est probablement vrai que la plupart des économistes canadiens entretiennent des doutes au sujet de la capacité des gouvernements de choisir les gagnants éventuels et de les aider à acquérir un avantage comparatif sur la scène internationale. Si tous les pays optaient pour cette stratégie, les avantages que retirerait chaque pays seraient simplement équivalents, en

moyenne, aux coûts de l'entrée dans le jeu. Néanmoins, l'étude précitée conclut que les gouvernements canadiens doivent intervenir fermement pour soutenir les entreprises considérées comme des gagnantes potentielles, car cette aide est nécessaire pour surmonter les entraves aux initiatives du secteur privé, qui découlent de la diversité des régions du Canada et de l'étroitesse du marché intérieur.

Outre les arguments économiques pour et contre une politique industrielle orientée, les problèmes pratiques de mise en œuvre sont considérables. L'adoption d'une politique industrielle orientée exige que le gouvernement établisse des critères de sélection qui détermineront quels secteurs ou entreprises doivent être aidés, et lesquels on doit abandonner ou éliminer délibérément par étapes. On a tenté à maintes reprises de définir des critères de sélection, mais aucune formule convaincante n'a vu le jour. Rétrospectivement, il est clair que si certains des critères proposés dans le passé par divers ministères avaient été adoptés, ils auraient entraîné une proportion déraisonnable de mauvais investissements. Choisir les gagnants est extrêmement difficile, en particulier parce que les entreprises qui apparaissent prometteuses aujourd'hui risquent d'être désuètes demain à cause de l'évolution des conditions économiques.

La France et le Japon sont les deux pays qui ont adopté de la façon la plus formelle et sur la plus grande échelle les stratégies industrielles orientées. Comme nous l'avons noté précédemment, l'expérience française a donné tout au plus des résultats mitigés; l'échec a frappé certains secteurs comme celui de l'électronique, où la concurrence internationale est intense. La politique industrielle de la France a été brouillée par des considérations de prestige et par un désir de protéger les industries en déclin.

L'application au Japon de stratégies industrielles orientées a donné également des résultats mitigés. Un certain nombre de secteurs visés, l'industrie des puces électroniques, par exemple, ont obtenu un succès important. En outre, le Japon n'a pas hésité à abandonner des industries en difficulté, comme l'aluminium, la pétrochimie et la construction navale. Cependant, on ne peut affirmer clairement dans quelle mesure les succès obtenus par les Japonais sont attribuables à l'orientation de l'aide gouvernementale comme telle. Il semble maintenant évident que les avantages ont dépassé les coûts de renonciation (soit les coûts de l'abandon de possibilités d'investissements plus lucratifs) se rapportant à l'aide visée. La plupart des analystes en concluent que la réussite du Japon est due à plusieurs facteurs, dont la qualité de la gestion des entreprises n'est pas la moindre.

L'expérience en ce qui concerne les stratégies industrielles fournit de nombreuses illustrations de la difficulté de choisir les entreprises assurées de réussir et de la complexité administrative inhérente à la mise en œuvre de ces stratégies. Une étude d'ensemble d'autres stratégies d'aide utilisées aux États-Unis indique, en conclusion, que l'appui du gouvernement américain à la recherche appliquée de portée générale a été efficace, alors que la recherche axée plus précisément sur des produits particuliers ne l'a pas été. L'étude étend ses conclusions à l'expérience de l'Europe :

> *La leçon dans ce cas est générale [...]. Il existe beaucoup d'autres cas, pour la plupart européens, qui ont été étudiés, dans lesquels l'État a essayé de*

sélectionner et de soutenir des produits particuliers que l'on espérait voir devenir des succès commerciaux. Il y a eu quelques succès, mais la moyenne dans l'ensemble a été très faible, sauf lorsque le gouvernement en question a consenti à subventionner ou à exiger l'achat du produit achevé, ainsi que la recherche et le développement concernant ce produit[1].

Certains analystes soutiennent que la difficulté de choisir les entreprises ou les industries assurées de réussir provient d'un manque de réaction et de souplesse, et que l'on peut remédier à ce problème par des changements administratifs. À notre avis, les échecs observés au cours des années sont attribuables à des problèmes fondamentaux existant dans le système de sélection, et il n'existe pas de solution administrative rapide.

Il se peut aussi qu'il faille beaucoup de temps avant que l'on arrive à déterminer si une activité donnée est une « gagnante » éventuelle, non pas à cause de l'inefficacité bureaucratique, mais de la nature de l'activité elle-même. La difficulté d'orienter le soutien de la politique industrielle des techniques particulières fournit une illustration de cet aspect. Les techniques particulières, comme celles relatives à la production de variétés de blé de printemps ou les techniques de culture des terres sèches, fournissent des avantages à un groupe de bénéficiaires facilement identifiable, par exemple, les cultivateurs qui possèdent des terres pour la culture du blé. Mais les bénéficiaires des subventions accordées pour la mise au point d'une technique particulière peuvent n'être en fait qu'une seule personne : le propriétaire de l'entreprise en question. Le choix de projets génériques de recherche et développement peut être guidé par des représentants des secteurs visés agissant de concert avec des universitaires et d'autres chercheurs. Par contre, il est très difficile de décider quelle technologie particulière soutenir en se fondant sur l'accord de parties informées, mais objectives, car ces dernières ne sont pas désintéressées. En conséquence, il est presque certain que le processus de prise de décisions sera laborieux et lent.

En raison des difficultés pratiques d'élaborer une politique industrielle orientée, la présente commission ne recommande pas l'adoption de ce concept pour le Canada. L'évolution rapide des conditions économiques internationales et nationales exige un système économique extrêmement souple et s'adaptant très facilement à de nouvelles conditions; il est peu probable que les gouvernements puissent mieux s'adapter à ces situations que l'entreprise privée. Le fait qu'un grand nombre de composantes de la politique industrielle relèvent de la compétence provinciale ou fédérale-provinciale est un autre argument pour ne pas essayer d'appliquer une politique industrielle fixée dans ses moindres détails.

La nécessité d'une consultation et d'une coordination étroites entre les gouvernements, les entreprises et les syndicats est incontestable. La Partie VI du présent Rapport propose un certain nombre de modifications institutionnelles visant à améliorer l'efficacité de la gestion économique du Canada. Une politique industrielle orientée exigerait, par contre, une intervention beaucoup plus grande de la bureaucratie gouvernementale dans la prise des décisions au sujet des investissements privés, intervention que les commissaires ne sont pas prêts à recommander.

Selon nous, le Canada doit opter pour une politique industrielle beaucoup plus axée sur le marché qu'elle ne l'est à l'heure actuelle, plutôt que de s'orienter vers une intervention toujours plus grande de l'État. Les commissaires croient qu'il faut davantage s'appuyer sur le jeu des forces du marché pour déterminer quelles industries et entreprises méritent de prospérer. Il existe plusieurs raisons pour lesquelles une absence totale d'intervention n'est ni concevable ni souhaitable, mais les gouvernements sont intervenus à notre avis dans le marché trop souvent et d'une façon trop importante au cours des dernières années.

Les gouvernements du Canada ne doivent pas, naturellement, tourner définitivement la page sur la question des politiques industrielles orientées. Peu de choses indiquent pour l'instant que les stratégies industrielles orientées sont efficaces au Canada ou ailleurs, mais nous pouvons tous être certains que les gouvernements dans le monde entier continueront d'expérimenter des politiques diverses pour améliorer leurs perspectives commerciales. À mesure que la concurrence internationale se fera plus vive, parfois en raison de l'application de politiques orientées tentées par d'autres pays, les pressions incitant le Canada à en faire lui aussi l'expérience grandiront. Ces expériences comporteront de grands risques. Tant que nous n'aurons pas acquis une plus grande confiance dans la faisabilité et la pertinence d'une politique industrielle orientée, et tant que nous ne connaîtrons pas mieux les modifications qu'entraîneront probablement une plus grande libéralisation des échanges avec les États-Unis, la présente commission recommande que le Canada s'en remette pour l'essentiel aux forces du marché, pour ce qui est de la répartition des ressources humaines, financières et naturelles du pays.

Dans cette perspective, le Canada doit établir un cadre clairement défini pour une politique industrielle qui faciliterait à la fois la prise des décisions par le secteur privé et la coordination de ses décisions avec les lignes de conduite et les programmes gouvernementaux. Ce cadre devrait indiquer les objectifs de la politique industrielle, les principaux facteurs dont il faut tenir compte pour concevoir et mettre en œuvre la politique industrielle et les initiatives majeures à prendre en ce qui concerne chacun de ces facteurs. Nous allons maintenant examiner les éléments de ce cadre.

La productivité et la compétitivité comme objectifs stratégiques

Dans une économie ouverte de petite envergure, politique industrielle et politique commerciale sont plus ou moins synonymes. Toutes deux devraient s'appuyer sur un ensemble bien défini d'objectifs ou de buts, qui sont habituellement les suivants :

- Taux élevé de croissance du revenu réel moyen;
- Stabilité graduelle du revenu réel dans toutes les régions;
- Possibilité d'offrir un emploi stable et « digne d'intérêt » à tous les citoyens;
- Distribution relativement équitable du revenu.

Bien que les membres de la présente commission approuvent cet ensemble d'objectifs, ils reconnaissent qu'il n'offre pas un cadre opérationnel adapté à la mise sur pied d'une politique industrielle. Nous souhaiterions par

conséquent que les quatre objectifs, mentionnés ci-dessus, soient appuyés par la définition d'un objectif stratégique commun qui servirait de fondement logique aux politiques et programmes des 11 gouvernements à travers le Canada.

Quel devrait être cet objectif stratégique commun? Nous pensons qu'il devrait être relié à l'objectif fondamental d'une politique industrielle, à l'étiquette collective qui est donnée aux efforts gouvernementaux en vue de promouvoir la croissance, à la productivité et au rendement concurrentiel de l'économie canadienne. Cette préoccupation relative à la productivité et à la compétitivité a été constamment évoquée lors des audiences et dans les mémoires présentés à cette commission, et nous sommes convaincus qu'une amélioration importante à ce niveau doit être l'objectif fondamental de notre politique industrielle future.

Le regain d'intérêt récent qu'a suscité la politique industrielle est lié en grande partie aux résultats relativement peu reluisants de l'économie canadienne au cours des dernières années, notamment le taux de croissance particulièrement bas de sa productivité. Ce rendement peu flatteur est quelque peu inquiétant face à la concurrence internationale difficile à laquelle sont confrontées les sociétés canadiennes de fabrication, ainsi que certains secteurs des matières premières tels que l'industrie forestière et l'industrie minière. La politique industrielle suscite un intérêt additionnel en raison du chômage qui, au cours de la prochaine décennie, ne devrait régresser que très lentement par rapport à son niveau actuel assez élevé. Bien que la Commission convienne que le taux élevé actuel de chômage soit un problème cyclique qui, à l'avenir, pourrait être plus facilement résolu à l'aide d'outils traditionnels tels qu'une politique de la gestion de la demande, une politique industrielle complémentaire et une politique de rajustement connexe pourraient contribuer à l'accélération de la création de nouveaux emplois.

Les craintes de voir les Canadiens sortir perdants des marchés internationaux sont alimentées par la conjoncture commerciale internationale qui est devenue de plus en plus concurrentielle. Ces craintes sont également entretenues par l'imposition croissante de barrières non tarifaires telles que des contingentements et des politiques restrictives touchant l'exportation. Cette tendance est particulièrement dangereuse pour le Canada, qui est le seul grand pays industrialisé n'ayant pas un accès garanti à un marché d'au moins 100 millions d'habitants. Une autre source de préoccupation réside dans le fait que des pays nouvellement industrialisés savent tirer parti des coûts particulièrement bas de leur main-d'œuvre dans la fabrication de produits courants et, de plus en plus, de produits plus sophistiqués afin de devenir des concurrents importants sur le marché international.

Si l'industrie canadienne doit survivre et prospérer, elle doit être en mesure de concurrencer effectivement ses homologues étrangères tant au Canada qu'à l'extérieur. Cet impératif implique au moins trois démarches. Dans un premier temps, les sociétés canadiennes doivent se tourner vers l'extérieur, sur le reste du monde. Elles doivent chercher de nouveaux marchés, mettre l'accent sur la recherche et le développement dans des secteurs où le Canada détient un avantage particulier, et mettre la main sur les nouvelles technologies mises au point à l'étranger, que nous devons adopter ou adapter afin de

demeurer concurrentiels. Dans un deuxième temps, le gouvernement doit encourager la compétitivité sur le marché canadien, notamment parmi les sociétés qui sont à l'abri de la concurrence étrangère afin de limiter les coûts des compagnies canadiennes concurrencées par des sociétés étrangères ici au Canada et à l'extérieur. Les gouvernements doivent également éviter d'entraver la compétitivité des sociétés canadiennes en les grevant d'impôts excessifs ou en les accablant d'exigences réglementaires complexes. Dans un troisième temps, l'industrie et le gouvernement doivent tenir compte des divers facteurs qui pourraient modifier la situation concurrentielle du Canada, notamment les fluctuations du taux de change qui peuvent avoir des conséquences sur l'économie dans son ensemble et les aléas qui touchent la prospérité de sociétés ou d'industries particulières. Ces deux facteurs posent des problèmes d'adaptation auxquels il faut trouver des solutions.

Les commissaires sont évidemment préoccupés par le problème de la compétitivité, non pas en tant que telle, mais parce qu'elle est fondamentale à la croissance et au développement de l'économie canadienne, notamment à l'expansion de la production, à la création d'emplois et à la hausse des revenus réels. Les mêmes considérations s'appliquent à la productivité, c'est-à-dire à la capacité de production nationale de biens et services, qui est étroitement liée à la compétitivité du pays sur le plan international. Dans une soumission présentée récemment à un forum intitulé « *Berkeley Roundtable on the International Economy* », la compétitivité était définie de la façon suivante :

> *La compétitivité d'un pays se mesure à son aptitude à produire, dans le contexte d'un marché libre et équitable, des biens et services qui subissent avec succès le test des marchés internationaux tout en accroissant les revenus réels de ses citoyens. La compétitivité internationale au niveau national repose sur une performance supérieure au chapitre de la productivité, et sur la capacité de l'économie d'orienter la production vers des activités de haute productivité, activités qui à leur tour produisent des niveaux élevés de salaires réels. On associe la productivité à des niveaux de vie croissants, à des possibilités accrues en matière d'emploi, et à la capacité d'un pays de maintenir ses obligations internationales. Il ne s'agit pas seulement d'un indice de la capacité qu'a un pays de vendre à l'étranger et de maintenir un équilibre commercial. Les pays les plus démunis du monde peuvent souvent satisfaire à ces exigences. Ce dont il s'agit, c'est de la capacité d'un pays de conserver une avance aux points de vue technologique et commercial pour les biens et les services qui sont susceptibles de constituer à l'avenir une part plus grande de la consommation et de la valeur ajoutée mondiales*[3].

Ainsi, la compétitivité consiste globalement en l'utilisation efficace des ressources. Le *Rapport sur la compétitivité industrielle internationale*[4], établi par le Forum européen de la gestion, présente une méthode empirique pour mesurer la compétitivité au sens le plus large du terme. Selon le Rapport, le Canada s'est classé au septième rang parmi 22 pays en 1984, au onzième rang en 1983 et au sixième rang en 1982. Parmi les secteurs où le Canada était classé relativement bas en 1984, on retrouve l'innovation, l'ouverture vers l'extérieur, le consensus et la stabilité socio-politique, le dynamisme économique, l'intervention de l'État et le rendement industriel. Ce

dernier facteur dépend en règle générale de la productivité des employés et des coûts, de la stabilité des prix, des taux de placement, du roulement de la main-d'œuvre ainsi que des bénéfices et de l'imposition des sociétés. On pourrait bien sûr contester ces divergence d'opinions et données substantielles sur lesquelles ces placements sont fondés; cependant, le rapport nous rappelle les divers facteurs qui peuvent influencer la situation concurrentielle d'un pays.

Une façon plus spécifique et plus restreinte de quantifier la situation concurrentielle d'un pays consiste à mesurer son coût relatif ou son coût unitaire de production. Bien qu'il soit préférable d'évaluer l'ensemble des coûts reliés à la production, les coûts reliés à la main-d'œuvre sont les plus faciles à comparer à l'échelle internationale. Étant donné qu'ils représentent une part extrêmement importante des coûts de production, ceci ne constitue toutefois pas une restriction majeure. Par conséquent, la situation concurrentielle d'un pays dépend étroitement de ses coûts relatifs de main-d'œuvre. Par ailleurs, il est nécessaire de tenir compte de l'importance de la productivité combinée de tous les facteurs de production. En effet, un pays qui utilise sa main-d'œuvre et ses capitaux de façon plus efficace qu'un autre pays peut avoir des coûts de main-d'œuvre inférieurs tout en ayant des niveaux de salaire plus élevés. Pour tenir compte du facteur de productivité, les comparaisons de coûts à l'échelle internationale se font habituellement en termes de coûts par unité de main-d'œuvre, c'est-à-dire le coût de la main-d'œuvre nécessaire pour produire une unité de production.

Étant donné que le commerce international est particulièrement concurrentiel dans le domaine des produits manufacturés et que le commerce de ces produits revêt une importance croissante, les comparaisons des coûts de fabrication par unité de main-d'œuvre entre les pays sont particulièrement appropriées. Malheureusement, les études comparatives disponibles ne présentent pas des résultats très rapprochés en ce qui a trait au Canada.

Une des meilleures méthodes utilisées pour mesurer la compétitivité au niveau de la fabrication a été établie par le Fonds monétaire international (FMI); elle présente les coûts relatifs par unité de main-d'œuvre dans le secteur de la fabrication avec les rajustements liés aux fluctuations des taux de change et les variations cycliques à court terme pour le rendement de la productivité. Le tableau 9-8 présente les indices du FMI pour le Canada et ses deux plus importants partenaires commerciaux, les États-Unis et le Japon. Selon ce tableau, la situation concurrentielle du Canada par rapport au reste du monde a fléchi de façon soudaine, ce qui s'est traduit par une baisse d'environ 20 pour cent entre 1980 et 1983. La situation des États-Unis s'est dégradée encore plus rapidement, ayant enregistré une diminution de 33 pour cent. La hausse importante du dollar américain, et conséquemment celle du dollar canadien par rapport aux autres devises, constituent les raisons essentielles de ce fléchissement. Le tableau indique qu'à long terme – c'est-à-dire depuis 1975 ou même depuis 1970 – la position relative du Canada n'a pas changé considérablement. La situation concurrentielle des États-Unis a suivi un cheminement beaucoup plus versatile. Par ailleurs, le tableau indique que le Japon a également subi une baisse de sa position concurrentielle relative, quoique celle-ci fut assez modeste.

TABLEAU 9-8 Indices[a] de variation de la situation concurrentielle du secteur manufacturier, pays choisis

Pays	1983 comparé à 1970	1983 comparé à 1975	1983 comparé à 1980
Canada	98,0	98,6	118,4
États-Unis	92,0	130,0	132,9
Japon	105,6	95,4	108,9

Source : Fonds monétaire international, *International Financial Statistics*, janvier 1985, Washington, D.C., FMI, 1985.

a) Indice relatif à une année de base spécifiée : un indice inférieur à 100 indique une amélioration de la position concurrentielle; un indice supérieur à 100 indique une détérioration de la position concurrentielle.

Si les données du FMI indiquent que la situation concurrentielle du Canada s'est détériorée de façon assez importante au début des années 1980, une autre méthode reconnue de quantification de la compétitivité, mise au point par *Morgan Guaranty Trust*, suggère en revanche que la baisse a été beaucoup moins prononcée. En effet, l'indice du *Morgan Guaranty Trust* qui mesure les taux de change réels en vigueur pour les fabricants des secteurs non alimentaires, semble indiquer que, depuis 1975, la situation concurrentielle du Canada s'est renforcée de façon notoire, c'est-à-dire d'environ 10 pour cent. Ces résultats sont compatibles avec le fait que plusieurs sociétés et industries canadiennes ont réussi à faire face à la concurrence étrangère à la fois sur les marchés nationaux et internationaux. Ces résultats sont également compatibles avec l'augmentation importante enregistrée au niveau de l'excédent de la balance commerciale du Canada depuis 1979.

Malgré l'augmentation continue de l'excédent des échanges commerciaux enregistré par le Canada, la compétitivité du Canada demeure préoccupante sur le plan international, notamment dans le secteur manufacturier. Cette préoccupation porte notamment sur certaines comparaisons des coûts réels par unité de main-d'œuvre entre divers pays par rapport aux fluctuations relatives de ces coûts unitaires indiqués par le FMI et le *Morgan Guaranty Trust*.

Quels sont les écarts absolus au niveau des coûts par unité de main-d'œuvre entre le Canada et les autres pays membres de l'OCDE? Un des mémoires présenté à la Commission met l'accent sur les coûts très élevés au Canada[5]. Selon le tableau 9-9, qui résume les résultats présentés dans ce mémoire, les coûts par unité de main-d'œuvre dans le secteur manufacturier au Canada étaient environ 30 pour cent plus élevés que ceux enregistrés aux États-Unis en 1983. Les coûts par unité de main-d'œuvre pour le Canada se classent au deuxième rang parmi les neuf pays mentionnés au tableau; les coûts par unité de main-d'œuvre au Canada sont deux fois plus élevés que ceux du Japon.

D'autre part, des chiffres émanant de *Data Resources Inc.*, (présentés au tableau 9-10) indiquent que le Canada a des coûts de production plus élevés

TABLEAU 9-9 Coût de la main-d'œuvre par unité, dans l'industrie manufacturière, pays choisis, 1983

(États-Unis = 100,0)	
Royaume-Uni	136,0
Canada	129,3
Italie	107,2
Belgique	106,3
États-Unis	100,0
Allemagne	92,3
France	86,5
Suède	73,3
Japon	61,2

Source : Donald J. Daly, « Cost Competitiveness and Canada's Challenges and Choices », mémoire pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, juillet 1984, p. 3*a*.

Méthodes : Ces estimations comprennent les effets nets de la production par heure en termes réels, le salaire horaire total, et les taux de change de 1983. Cela couvre la majeure partie des coûts pour le PNB dans l'industrie manufacturière et les coûts par unité de capital et l'amortissement peuvent être estimés pour certains pays. Les résultats sont des mises à jour des méthodes utilisées dans D.J. Daly, *Canada's Comparative Advantage*, Conseil économique du Canada, Ottawa, 1979; A.D. Roy, «Labour Productivity in 1980 : An International Comparison» dans *National Institute Economic Review*, août 1982, p. 35; mis à jour par le U.S. Bureau of Labour Statistics, *New*, « International Comparisons of Manufacturing Productivity and Labour Cost Trends, Preliminary Measures for 1983 », 31 mai 1984.

que le Japon, la France, l'Italie et l'Allemagne mais que ces coûts de production sont inférieurs à ceux des États-Unis. Ainsi, une étude révèle que les coûts de fabrication par unité de main-d'œuvre au Canada sont plus élevés que ceux de son principal partenaire commercial, en l'occurrence les États-Unis, alors qu'une autre étude montre le contraire.

Selon une évaluation, il semblerait que la situation du Canada se soit détériorée sérieusement depuis 1980. Cette conclusion est contredite par une autre méthode, mais cette dernière semble toutefois correspondre à la croissance récente des exportations dans le secteur manufacturier au Canada. Aucun des indices ne tient compte des exportations de matières premières et ne reflète donc pas les principaux problèmes touchant les secteurs forestiers et miniers. Toutefois, les deux études indiquent que les coûts par unité de main-d'œuvre sont plus élevés au Canada que dans la plupart des principaux pays membres de l'OCDE. De toute évidence le Canada est un pays où les coûts de production sont élevés, surtout si on le compare avec le Japon et si l'on considère le secteur manufacturier dans son ensemble. Néanmoins, il faut se garder de tirer des conclusions hâtives à la lumière de cette dernière observation. Des coûts élevés par unité de main-d'œuvre peuvent être interprétés comme une réussite émanant d'une importante demande mondiale pour nos produits ou d'une solution de rechange reflétant des salaires élevés et l'existence de nombreux emplois à l'extérieur du secteur manufacturier. Néanmoins, ces coûts peuvent également indiquer que nous n'avons pas réussi

TABLEAU 9-10 Multiples des niveaux américains des coûts unitaires de main-d'œuvre

Pays	1968	1975	1982
États-Unis	1,00	1,00	1,00
Canada	0,90	1,03	0,94
France	0,60	0,85	0,63
Royaume-Uni	0,56	0,88	0,96
Allemagne	0,52	0,98	0,78
Italie	0,50	0,88	0,62
Japon	0,40	0,66	0,49

Source : Roger Brinner et Nigel Gault, « U.S. Manufacturing Costs and International Competition » dans *Data Resources Review*, octobre 1983, p. 1–13.

à maintenir le rapport entre la réglementation salariale et la croissance de la productivité.

Dans le cas d'une société ou d'une industrie particulière, le fait de ne pas ajuster les coûts unitaires sur ceux des concurrents étrangers se traduira par une acquisition réduite des parts de marchés internes et de marchés étrangers. Une société peut parfois remédier à la situation en diminuant les coûts par divers moyens tels que la rationalisation de la production, l'introduction des techniques de pointe et la renégociation des conventions de travail. Ces mesures ne suffiront pas nécessairement à résoudre le problème et, dans ce cas, les choix du gouvernement consistent à protéger dans une certaine mesure l'économie de la concurrence étrangère, ou à faciliter le retrait ordonné des ressources de l'industrie en question. Si les comparaisons des coûts unitaires sont interprétées correctement, particulièrement au niveau du produit ou de la société, elles peuvent servir de signal d'avertissement quant aux problèmes d'adaptation à la conjoncture qui surviendront un peu plus tard.

Dans le cas d'un pays, le fait de ne pas maintenir les coûts unitaires véritables en rapport avec ceux de nos principaux concurrents se traduira par un fléchissement de la balance commerciale et, en fin de compte, par une dévaluation du dollar canadien ainsi qu'une baisse du niveau de vie qui suit normalement une telle dévaluation. Le tableau 9-11 présente les balances commerciales canadiennes dans le secteur manufacturier (le total des exportations moins le total des importations, divisé par la somme des exportations et des importations) par secteur industriel pour les années 1966 à 1983. Ce chiffre n'indique aucune détérioration générale. En effet, pour 14 des 19 industries mentionnées, la balance commerciale a été plus favorable tant en 1982 qu'en 1983 par rapport à la période 1966–1982 dans l'ensemble. Les industries pour lesquelles les données concernant la balance commerciale indiquent une situation concurrentielle médiocre et en baisse sont les industries du cuir, des textiles, des usines de tricot et de vêtements. Les

TABLEAU 9-11 Soldes commerciaux dans le secteur manufacturier

Industrie	[(Exportations-Importations)/(Exportations + Importations)] x 100					
	1966	1975	1980	1982	1983	Moyenne 1966–1982
Alimentation et boissons	20,3	1,0	11,9	20,0	15,4	11,6
Caoutchouc et matières plastiques	– 59,5	– 63,7	– 38,0	– 11,0	– 16,9	– 42,4
Cuir	– 57,3	– 74,9	– 68,9	– 68,9	– 72,8	– 69,4
Textiles	– 73,8	– 74,8	– 59,4	– 58,0	– 64,8	– 67,8
Usines de tissage	– 73,9	– 93,7	– 93,1	– 92,9	– 94,3	– 91,1
Habillement	– 41,2	– 41,0	– 35,3	– 45,5	– 55,1	– 39,4
Bois	76,0	55,4	79,8	84,2	80,9	76,3
Meubles et accessoires	– 42,2	– 45,5	– 9,2	11,1	11,0	– 21,9
Papier et produits connexes	88,9	82,0	86,6	83,4	81,0	85,1
Imprimerie et publication	– 82,4	– 73,8	– 64,4	– 64,8	– 54,5	– 70,3
Métaux primaires	40,9	35,3	35,4	42,3	35,0	37,6
Métaux transformés	– 65,4	– 52,4	– 38,7	– 34,7	– 31,9	– 45,4
Machines	– 56,9	– 49,4	– 47,7	– 41,7	– 41,8	– 47,7
Transports	– 17,1	– 11,7	– 8,4	7,6	3,8	– 4,7
Matériel : produits électriques	– 47,0	– 47,5	– 39,7	– 33,9	– 37,2	– 42,9
Minéraux non-métalliques	– 49,0	– 45,2	– 33,0	– 24,9	– 26,3	– 33,6
Produits pétroliers et du charbon	– 84,6	18,2	42,0	39,5	34,8	22,6
Produits chimiques	– 27,7	– 36,6	– 7,6	– 7,0	– 14,4	– 18,5
Produits manufacturés divers	– 49,6	– 67,2	– 57,7	– 54,8	– 54,5	– 60,5

Source : Canada, Ministère de l'expansion industrielle régionale, Analyse économique et planification de la stratégie, « Le commerce et les mesures du secteur manufacturier, 1983 » Ottawa, 1984.

problèmes auxquels doivent faire face ces industries ont été présentés en détail.

Les balances commerciales de certaines industries choisies dans le domaine de la technologie de pointe apparaissent au tableau 9-12. La plupart des balances sont déficitaires et certaines, notamment celle portant sur les récepteurs de radio et télévision, atteint la valeur minimale de -100, ce qui indique que les exportations sont peu importantes par rapport aux importations. La balance commerciale en 1982 était plus favorable que la moyenne de 1966 à 1982 dans sept cas, et moins favorable dans un cas (le secteur des

équipements de bureau et de magasin, ce qui comprend les ordinateurs) et à peu près la même dans un cas.

Les données concernant la balance commerciale semblent refléter une amélioration modeste au cours des dernières années des situations concurrentielles de la plupart des industries manufacturières canadiennes. Toutefois, ces données peuvent refléter une forte demande à l'échelle nationale – et en conséquence une faible demande pour les produits d'importation – en 1982 et 1983 au lieu de refléter une amélioration sous-jacente au niveau de la compétitivité. Il n'y a rien d'inquiétant en soi lorsqu'une industrie particulière affiche une balance commerciale déficitaire. Cependant, si les industries qui, elles, affichent une balance déficitaire au Canada constituent une part croissante de nos activités commerciales, l'ensemble de notre balance commerciale baissera à la longue, en tenant compte de la possibilité d'une dépréciation additionnelle du dollar canadien.

TABLEAU 9-12 Soldes commerciaux d'industries de haute technologie choisies

Industrie	[(Exportations–Importations)/(Exportations + Importations)] x 100				
	1966	1975	1980	1982	Moyenne 1966–1982
Avions et pièces	14,5	19,0	8,8	19,8	– 10,2
Instruments scientifiques et professionnels	– 39,1	– 61,2	– 56,6	– 51,7	– 56,6
Machines de bureau et de magasin	– 56,6	– 39,6	– 40,8	– 48,0	– 42,2
Radios et récepteurs de télévisions ménagers	– 39,3	– 80,4	– 77,4	– 72,6	– 73,2
Matériel de communications	– 43,1	– 24,8	– 25,2	– 13,7	– 25,3
Matériel électrique industriel	– 57,7	– 58,1	– 46,9	– 46,2	– 53,9
Matières plastiques	– 74,1	– 79,6	– 49,5	– 45,8	– 62,7
Produits pharmaceutiques	– 43,9	– 56,4	– 45,0	– 41,1	– 47,8
Produits chimiques industriels	– 3,7	– 8,8	20,8	18,9	9,6

Source : Donald D. McFetridge, « Les dimensions économiques de la structure industrielle : un aperçu » dans *L'industrie canadienne en transition*, vol. 2 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.

Une autre façon d'évaluer les changements relatifs à la compétitivité nationale consiste à mesurer les variations des parts estimatives des pays sur les marchés mondiaux. Une augmentation de la part du marché mondial d'un pays pour un produit particulier suppose une augmentation de sa compétitivité quant à ce produit. Il est difficile de mesurer la taille (en termes de vente) du marché mondial pour un produit; les enquêteurs doivent donc utiliser une variété d'éléments de substitution pour quantifier la part du marché. Parmi ceux-ci, il y a notamment la part canadienne des exportations de l'OCDE telle que rapportée par le ministère des Finances dans sa Revue Économique. Les parts du Canada par groupe général de produits sont mentionnées au tableau 9-13. On peut remarquer que la part du Canada pour tous les produits d'exportation a chuté de un pour cent au cours de la période 1972–1983. Cette baisse semble être une conséquence de la baisse relative des exportations canadiennes dans le secteur des carburants et des matériaux bruts. La part des produits exportés au Canada en provenance des pays de l'OCDE n'a pas varié.

Une autre substitution relative au partage du marché concerne les exportations canadiennes par rapport aux exportations des trois plus importants pays exportateurs du monde, à l'exclusion du Canada. Selon cette unité de mesure, le lien entre la part du marché et la compétitivité est le suivant :

> *La part relative du marché est liée à la capacité de réduire les coûts et d'améliorer la situation concurrentielle. D'autres facteurs qui doivent être pris en ligne de compte sont la maturité relative de l'industrie et la réaction de cette*

TABLEAU 9-13 Part des exportations de l'OCDE, 1972–1983[a]

Année	Canada	États-Unis	Japon	CEE	Autres OCDE[b]	Total exportations OCDE
			(pourcentage)			(milliards de $ US)
Alimentation, boissons, et tabac (SITC 0,1)						
1972	9	24	2	60	5	27,3
1973	7	31	2	56	4	42,2
1974	8	31	2	55	4	49,5
1975	7	30	1	57	4	55,7
1976	7	30	2	57	4	58,4
1977	7	25	1	62	4	62,8
1978	6	27	1	62	4	77,3
1979	6	27	1	63	4	92,7
1980	6	28	1	61	4	110,5
1981	7	30	2	58	4	112,4
1982	8	26	1	60	4	102,3
1983	9	27	1	59	4	99,1

TABLEAU 9-13 **Part des exportations de l'OCDE, 1972–1983[a] (Suite)**

Année	Canada	États-Unis	Japon	CEE	Autres OCDE[b]	Total exportations OCDE
			(pourcentage)			(milliards de $ US)
Matières premières (SITC 2,4)						
1972	23	29	3	30	15	19,0
1973	20	32	3	30	15	28,6
1974	19	32	3	31	15	38,1
1975	19	32	3	31	15	33,2
1976	21	31	2	31	15	38,1
1977	20	33	2	31	13	43,0
1978	18	35	2	32	18	48,7
1979	19	35	2	31	13	64,0
1980	18	36	2	31	13	71,7
1981	19	36	2	30	13	64,0
1982	18	36	2	31	12	57,0
1983	19	35	2	32	12	57,2
Carburants (SITC 3)						
1972	19	17	1	60	3	9,1
1973	18	13	1	64	4	13,3
1974	21	14	1	60	4	24,8
1975	19	16	1	57	6	27,3
1976	18	14	0	60	8	9,1
1977	15	13	0	64	7	33,4
1978	13	10	1	66	10	37,9
1979	12	9	1	66	11	59,9
1980	11	10	1	64	14	83,4
1981	11	11	1	64	13	89,7
1982	11	14	0	61	13	89,9
1983	12	11	1	62	14	85,5
Machines et matériel de transports (SITC 7)						
1972	7	21	14	53	6	101,4
1973	6	21	14	53	6	133,5
1974	5	23	15	51	6	169,0
1975	5	23	14	52	7	199,2
1976	5	22	16	51	6	226,0
1977	5	20	17	52	6	256,4
1978	5	19	18	52	6	310,4
1979	5	20	16	54	6	355,9
1980	4	20	17	53	5	413,2
1981	5	23	20	47	5	421,8
1982	5	22	19	49	5	404,8
1983	6	21	21	47	5	397,4

TABLEAU 9-13 Part des exportations de l'OCDE, 1972–1983[a] (Suite)

Année	Canada	États-Unis	Japon	CEE	Autres OCDE[b]	Total exportations OCDE
			(pourcentage)			(milliards de $ US)
Matériaux fabriqués et biens manufacturés (SITC 5, 6, 8, 9)						
1972	4	12	12	63	8	110,7
1973	4	12	11	65	8	151,9
1974	3	13	13	62	8	215,1
1975	3	13	12	63	8	214,0
1976	4	13	12	63	8	236,3
1977	3	13	12	64	8	271,8
1978	4	12	12	64	8	324,1
1979	3	14	11	64	8	408,1
1980	4	14	12	62	8	475,7
1981	4	15	14	59	8	444,4
1982	4	14	14	60	8	415,2
1983	4	14	14	60	8	409,8
Total						
1972	7	18	11	56	7	267,3
1973	7	19	10	57	7	369,6
1974	7	20	11	55	7	496,5
1975	6	20	11	56	8	529,5
1976	6	19	11	55	7	588,5
1977	6	18	12	57	7	668,0
1978	6	18	12	57	7	798,5
1979	6	18	11	58	7	980,7
1980	6	19	11	57	7	1 154,4
1981	6	20	13	53	7	1 132,4
1982	6	19	13	54	7	1 069,2
1983	6	19	14	53	7	1 049,0

Source : Canada, Finances Canada, *Revue économique*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, avril 1984, p. 235 et 236.

Nota : Les soldes peuvent ne pas être égaux à la somme des éléments parce qu'on arrondit les SITC : *Standard International Trade Classifications*.

a) Les chiffres pour 1983 sont des estimations basées sur des données partielles;
b) non compris : l'Australie, l'Irlande, la Nouvelle-Zélande, le Portugal, l'Espagne, la Suisse, la Turquie et la Yougoslavie.

dernière vis-à-vis de la réduction des coûts liés aux techniques de pointe. Une part relativement élevée du niveau national accorde aux sociétés des économies externes étant donné que cette part facilite la mise sur pied de services

d'infrastructure techniques tels que les associations professionnelles et une infrastructure d'experts-conseils en ingénierie et en gestion tels les services de commercialisation internationale et des capacités de gestion stratégique[6].

Le tableau 9-14 présente les changements dans la moyenne relative des parts du marché des diverses industries canadiennes pour les périodes 1971–1976 et 1976–1981. Le tableau semble indiquer une baisse au niveau de la compétitivité entre la première et la deuxième période, étant donné que la part des exportations canadiennes a diminué (par rapport aux trois plus importants pays exportateurs) pour la plupart des catégories mentionnées. Les pertes les plus importantes touchent les domaines du pétrole brut, du minerai non ferreux, des métaux non ferreux et de l'automobile. Trois secteurs ont affiché des gains : l'énergie électrique, les viandes en conserve et le charbon.

Ces résultats doivent être interprétés avec beaucoup de précaution. Ils n'indiquent pas nécessairement en terme absolu que la part mondiale du Canada au niveau de la production ou de l'exportation s'est modifiée, mais tout simplement qu'elle a changé par rapport aux trois plus importants pays exportateurs dans chaque industrie. Ils peuvent signifier que la pénétration canadienne d'un marché donné a changé par rapport à la pénétration d'un des trois plus importants pays exportateurs, ou que les pays historiquement desservis par le Canada ont eu une croissance plus lente que les pays desservis par quelques-uns ou par les trois plus importants pays exportateurs. Néanmoins, le tableau 9-14 suggère un certain déclin dans la position concurrentielle du Canada. Les analystes responsables de l'évaluation précédente apportent la conclusion suivante :

Cette analyse des changements au sein du portefeuille industriel canadien nous amène à conclure que les industries manufacturières du pays devront faire face à un avenir difficile. On note une forte dépendance vis-à-vis des industries dont la croissance est lente (et parfois négative). De plus, même à l'intérieur de ces secteurs de croissance lente, la part relative du marché a baissé, ce qui indique que la situation concurrentielle du pays dans l'ensemble s'est affaiblie. Finalement, la réduction relative de la proportion du portefeuille dans le secteur à croissance rapide et à part élevée de la matrice reflète une sérieuse faiblesse structurelle[7].

Un pays ayant des parts plus importantes des marchés à croissance rapide peut s'attendre à ce que sa monnaie s'apprécie en termes réels et que son niveau de vie s'améliore en conséquence.

Par conséquent, pour anticiper les tendances futures, l'analyse de la part du marché peut être un outil utile, de concert avec d'autres types d'analyses. Une telle analyse peut également faire l'objet d'applications normatives. Les auteurs de l'analyse que nous venons de citer et d'autres économistes soutiennent qu'un « portefeuille idéal » des produits d'exportation devrait comporter des portions importantes de marchés à croissance rapide et des portions inférieures de marchés à croissance lente. De plus, une économie qui s'adapte adéquatement à l'évolution de la conjoncture se taillera, à leur avis, une part plus importante de marchés à croissance rapide et une baisse des marchés à croissance plus lente :

TABLEAU 9-14 **Parts relatives de marché des industries canadiennes**

Industrie	Part de marché relative[a] Moyenne 1976–1981	Variations en pourcentage[b]
Secteur des marchandises		
minerais non-ferreux	42,8	−13,34
viandes, volailles et poissons	13,8	1,03
fer et acier de base	4,3	1,12
bois de construction et matériaux de bois	17,3	0,72
papier et pâte de bois	35,3	0,13
charbon et lignite	9,9	2,78
minerai de fer et ferraille	32,7	−1,29
métaux non-ferreux	34,0	−7,13
dérivés de pétrole	6,4	1,32
Secteur en déclin		
matériel électrique lourd	2,0	−0,64
fils et tissus	1,2	−0,60
vêtements	0,7	−1,23
produits de cuir, fourrures	2,1	−0,82
nouveautés	3,0	0,42
lingerie et tricots	0,2	−0,17
produits de fonderies	5,7	0,72
produits de fer et d'acier	4,1	0,19
Secteur de haute technologie		
matériel électrique léger	2,0	−0,85
produits de télécommunications	5,5	−1,58
instruments de précision	3,2	−0,89
produits chimiques	14,7	1,42
aérospatial	4,9	−1,19
produits pharmaceutiques	1,4	−0,24
ordinateurs et matériel de bureaux	5,8	−0,48
produits de consommation électroniques	0,9	−0,39
matériel photographique	1,4	0,26
machines spéciales et diverses	7,1	−2,06
Secteur du matériel de transports		
véhicules commerciaux et matériel de chemins de fer	16,5	1,26
machines agricoles	14,2	−0,65
véhicules à moteur (particuliers)	14,4	−8,74
pièces détachées (véhicules à moteur)	17,2	−2,33
produits du caoutchouc	0,2	1,54
Secteur capital à utilisation intensive de		
cigarettes, produits du tabac	0,4	−0,03
produits métalliques	4,8	−0,18
peintures et pigments	0,5	−0,10
engrais	22,7	0,27
colles	8,2	−0,89
montres et horloges	0,9	−0,38
verre et articles de verre	3,4	−0,47
fruits en conserve	3,8	−0,71
breuvages (y compris alcooliques)	6,5	−3,31
bateaux et navires	1,4	0,31
cosmétiques et articles de beauté	1,3	−0,04

TABLE 9-14 Parts relatives de marché des industries canadiennes (suite)

Industrie	Part de marché relative[a]	
	Moyenne 1976–1981	Variations en pourcentage[b]
plastiques et fibres synthétiques	2,7	0,31
appareils ménagers	1,0	−0,14
autres matières premières	37,7	0,15
Secteur à utilisation intensive de main-d'œuvre		
produtis d'argile et poteries	1,8	0,26
meubles et articles de bois divers	6,4	−3,66
produits de plastique	3,4	0,09
éléments électroniques	1,4	−1,57
produits de loisirs divers	2,5	−0,07
matériaux imprimés	3,7	−0,20
tapis et textiles divers	2,8	0,62
divers	4,4	1,64
Secteur de l'énergie		
courant électrique	37,3	14,50
coke, dérivée du charbon	1,4	−0,07
pétrole brut	21,2	−56,64
gaz naturel	39,9	−4,15
Ressources renouvelables		
viandes en conserve	12,6	3,37
céréales	14,4	−2,53
farine, autres produits de minoterie	16,0	−0,67
autres produits agricoles	5,9	−1,17
produits laitiers, matières grasses	3,6	0,07
alimentation pour animaux	4,2	−1,85
bois de chauffage, charbon de bois	46,8	−0,09
matières premières agricoles	26,1	1,24

Source : Joseph R. D'Cruz et James D. Fleck, « Improving the Competitiveness of the Canadian Industrial Portfolio » dans *Business Quarterly*, n° 49, automne 1984, p. 74.

a) La part de marché relative montre la part canadienne des exportations mondiales divisée par la part combinée des trois plus importants pays exportateurs autres que le Canada pour cette industrie;

b) la variation en pourcentage montre la différence entre 1976–1981 et 1971–1976.

> *La préoccupation majeure réside dans le manque de preuves tangibles concernant l'évolution de la composition du portefeuille canadien. Avec le temps, une économie saine devrait voir graduellement disparaître des industries mûres à croissance lente au profit des industries dont la croissance est plus rapide*[8].

Bien que ces analystes concluent que le Canada devrait poursuivre une politique industrielle dans le but d'encourager la croissance des exportations dans les secteurs où il y a possibilité de croissance élevée, les commissaires ne sont pas convaincus, comme nous allons l'expliquer plus loin, que les gouvernements peuvent assumer efficacement ce rôle. Nous sommes

convaincus que le secteur privé se déplacera, à la longue, vers les secteurs offrant des possibilités de croissance, particulièrement si les gouvernements ne font pas obstacle au processus d'adaptation et créent un contexte généralement favorable.

Ainsi, dans l'ensemble, l'analyse récente de la situation concurrentielle du Canada semble inspirer les conclusions suivantes :

- À long terme, les coûts unitaires canadiens dans le domaine de la fabrication sont demeurés plus ou moins semblables aux coûts unitaires de nos partenaires commerciaux. Toutefois, la situation canadienne semble avoir enregistré une certaine baisse depuis 1980, en grande partie à la suite du renforcement de notre dollar par rapport aux devises autres que le dollar américain.
- Les coûts de main-d'œuvre au Canada ont été généralement plus élevés que ceux du Japon et de la plupart des pays européens. Les études présentent des conclusions contradictoires en ce qui a trait à nos coûts de main-d'œuvre par rapport à ceux des États-Unis.
- Les balances commerciales dans le domaine de la fabrication, exprimées en termes de part des activités commerciales globales, ont été généralement plus excédentaires (ou moins déficitaires), au cours des dernières années (1982, 1983), par rapport à leur moyenne à long terme. Les exceptions à cela s'appliquent aux domaines des textiles, vêtements et chaussures. La tendance à la hausse des balances commerciales (bien qu'elles soient en grande partie encore déficitaires) s'applique également aux industries des techniques de pointe.
- La part globale des exportations canadiennes vers les pays membres de l'OCDE a diminué quelque peu entre 1972 et 1983. Cette baisse a touché particulièrement les exportations de matières premières et de combustibles.
- Les exportations canadiennes ont diminué par rapport à celles des trois plus importants pays exportateurs dans la plupart des secteurs pour les périodes 1971–1976 et 1976–1981. Les baisses les plus importantes ont été enregistrées dans plusieurs secteurs des matières premières.

Ces remarques n'impliquent pas nécessairement des réductions de revenu réel ou des problèmes dramatiques d'adaptation pour le Canada à l'avenir, ni, d'autre part, une économie escomptant une hausse importante de revenus.

La croissance de la productivité constitue l'indice le plus sûr de ce que l'on peut attendre de l'avenir. Les prévisions pour l'économie canadienne examinées au chapitre 7 indiquent que la croissance de la productivité se maintiendra en moyenne entre 1 et 1,5 pour cent jusqu'à la fin du siècle. Ceci représente une amélioration importante par rapport à la période 1973–1981, bien que cette remontée ne soit pas garantie; de toute évidence, des meilleurs résultats nous apporteront des bénéfices accrus.

Dans le présent Rapport, les commissaires ont attiré l'attention sur les nouvelles sources de concurrence internationale, notamment les pays nouvellement industrialisés de l'Asie de l'Est. Nous avons également souligné la rapidité avec laquelle les innovations technologiques et les techniques de production en série des pays industrialisés ont été adoptées globalement. Il ne fait aucun doute que la concurrence commerciale internationale s'intensifie.

De plus, nous avons déjà indiqué que le Canada ne devrait pas tenter de se mettre à l'abri de cette concurrence, mais au contraire, rechercher intensément un contexte commercial beaucoup plus libre et établir des échanges commerciaux plus ouverts avec les États-Unis.

Si nous devons relever ce défi avec succès, les objectifs stratégiques fondamentaux d'une politique industrielle doivent favoriser la croissance de la productivité et renforcer la position concurrentielle du Canada. Par contre, la réalisation de ces objectifs exige la consolidation du contexte pour permettre une répartition plus efficace des ressources et les rajustements face à l'évolution de la conjoncture. Cela signifie également qu'il faut renforcer les facteurs essentiels liés au processus économique de la production et de la commercialisation.

Une structure macro-économique pour soutenir le développement industriel

Le secteur privé constitue la pierre angulaire de notre système économique. Toutefois, afin de fonctionner efficacement, il doit être appuyé par des mesures macro-économiques, et notamment des politiques fiscales et monétaires visant à promouvoir l'accroissement permanent de la production et des emplois, tout en jouissant d'une stabilité relative des prix.

Si la stabilité de la production, des emplois et des prix doit être maintenue pour assurer le rendement efficace du secteur privé, le gouvernement ne jouit cependant que d'une capacité limitée pour maintenir cette stabilité. Le Canada est assujetti à des « chocs » externes contre lesquels le gouvernement peut offrir une certaine protection mais qu'il ne peut aucunement prévenir. La récession de 1981 et 1982 a accentué l'extrême vulnérabilité de l'économie canadienne au cycle commercial international. De tous les pays membres de l'OCDE, le Canada est celui qui a enregistré la baisse la plus prononcée de production durant la récession. Outre la vulnérabilité aux variations dans le cycle des affaires, les variations des prix des marchandises, les fluctuations du taux de change, les caprices des conditions climatiques et une variété d'autres facteurs peuvent avoir des répercussions très coûteuses et très perturbatrices sur l'économie canadienne. Les augmentations du prix mondial du pétrole, imposées par les membres de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP) en 1973 et 1979, ont eu et continuent d'avoir des répercussions profondes au Canada. La spirale inflationniste et le ralentissement de la productivité ont été déclenchés lorsque les prix mondiaux du pétrole ont augmenté soudainement, bien que ce facteur ne fut pas la seule source de ces deux évènements. La politique monétaire des États-Unis est un facteur externe qui a des répercussions importantes sur les taux d'intérêt au Canada. Ces taux ont également à leur tour des répercussions importantes sur le fonctionnement de notre économie.

Le chapitre 10 présente de façon détaillée les diverses contraintes auxquelles est assujettie une politique macro-économique de gestion de la demande au Canada. L'étude présentée dans ce chapitre met l'accent sur les limites de ce qui peut être réalisé au moyen d'une politique fiscale et monétaire dans un système économique aussi ouvert que celui du Canada. On

souligne également que pour être efficace, la gestion de la demande devrait être réalisée à l'intérieur d'un système de référence à moyen et à long terme.

Bien que les politiques monétaires et fiscales ne peuvent pas offrir un contexte absolument stable pour l'économie nationale, elles peuvent, à l'occasion, renforcer l'instabilité du contexte. Par exemple, sur les 19 budgets fédéraux adoptés entre 1968 et 1984, on en compte 14 qui ont annoncé des nouveaux programmes d'habitation ou ont apporté des modifications aux programmes en vigueur. Plusieurs de ces programmes avaient pour objet de stimuler le secteur immobilier et par conséquent la demande dans son ensemble. Malheureusement, ces programmes ont eu comme résultat de forcer les nouvelles constructions à un niveau qui ne pouvait pas être maintenu. Le secteur de la construction a connu une période de crise par la suite. Le Conseil économique du Canada a conclu, il y a quelques années, qu'une plus grande stabilité dans le domaine de la construction constituait un excellent outil de promotion de la croissance de la productivité de cette industrie[9]. Une approche à plus long terme de politique d'habitation du gouvernement pourrait contribuer à la stabilité nécessaire pour promouvoir la croissance de la productivité et venir compléter l'objectif d'une politique industrielle.

Des budgets et des mini-budgets fédéraux ont été présentés de plus en plus fréquemment au cours de la dernière décennie. Ils comportaient des propositions dont la conception globale était assez générale, alors que les détails administratifs étaient fort complexes. Le budget fédéral de 1980, dans lequel fut présenté le Programme énergétique national (PEN), illustre ce point. Le PEN a entraîné un retrait important de capitaux de placements directs, alors que les citoyens du Canada se sont portés acquéreurs de participations dans l'industrie pétrolière, détenues auparavant par des étrangers. Les taux d'intérêt, déjà assez élevés pour créer de sérieux problèmes, ont grimpé davantage en raison du nombre important d'emprunts contractés pour le financement de ces acquisitions. Ce ne fut là qu'une des conséquences inquiétantes des changements radicaux introduits par le PEN.

La régularité des changements apportés aux lois fiscales au cours des dernières années peut également servir à réduire l'effet des mesures visant à encourager l'investissement des capitaux. Il est clair, tout au moins, que le report de lois fiscales, proposées d'une session du parlement à l'autre, crée une certaine incertitude quant à la nature de beaucoup de nouvelles mesures proposées, et peut, par voie de conséquence, faire obstacle à l'investissement des capitaux et à l'innovation dans le secteur privé.

Le principe selon lequel la flexibilité et la faculté d'adaptation sont les éléments essentiels dans un monde en évolution constante s'applique également à la réalisation des politiques macro-économiques. Toutefois, les gouvernements devraient, dans la mesure du possible, s'efforcer d'apporter une certaine cohérence au cadre macro-économique et micro-économique global; on devrait éviter les amendements inutiles et, pour leur part, les changements inévitables devraient refléter une perspective à moyen et à long termes. En adoptant cette approche, les gouvernements faciliteraient à la fois les prises de décision dans le secteur privé et la concertation entre le secteur

privé et le secteur public. Par contre, le secteur privé doit être logique avec ses propositions relatives aux initiatives gouvernementales.

Un engagement vis-à-vis de la libéralisation des échanges commerciaux

Les commissaires ont déjà souligné que la politique commerciale constitue un élément critique de la politique industrielle dans une économie ouverte et limitée comme celle du Canada. Dans la Partie II de ce Rapport, nous avons donné un aperçu des raisons qui nous incitent à appuyer les efforts continus en vue de réduire les barrières commerciales multilatérales et d'établir des échanges beaucoup plus libres – voire le libre-échange – avec les États-Unis. En bref, nous suggérons qu'un engagement vis-à-vis de la libéralisation des échanges commerciaux devrait constituer l'un des éléments-clés de la politique industrielle du Canada et que ceci devrait être accompagné d'une plus libre circulation des capitaux destinés à l'investissement par rapport à la situation de cette dernière décennie.

La question de savoir si on devrait opter pour le libre-échange ou le protectionnisme est sans doute la question-clé à laquelle on doit répondre lorsqu'il s'agit d'élaborer une politique industrielle. Cette question se pose d'autant plus nettement en raison de l'utilisation croissante des contingentements d'importation, des subventions à l'exportation, des droits relatifs à l'écoulement des marchandises et des politiques restrictives d'achats préconisées par les gouvernements. La tendance d'après-guerre à la libéralisation du commerce a été compromise au cours des dernières années par une orientation vers le commerce « géré ». Étant donné la domination de plusieurs industries par des sociétés multinationales oligopolistiques, ceci pourrait avoir un effet particulièrement défavorable sur un pays tel que le Canada.

Nous devrions éviter, autant que possible, de nous engager dans une concurrence défensive et négative avec d'autres pays afin de promouvoir l'exportation de produits particuliers. Une telle approche ne servirait qu'à encourager l'investissement en capital dans des secteurs où le Canada n'a aucun avantage comparatif. Au lieu de se lancer dans des luttes internationales coûteuses qui dépendent en fin de compte du montant des subventions que chaque pays est prêt à fournir à une industrie donnée – un jeu où tous les concurrents sont perdants –, nous devrions continuer à nous consacrer avec d'autres pays à développer les remarquables réalisations qui ont été mises sur pied en vue de la libéralisation du commerce au cours de la période de l'après-guerre.

Étant donné que la modification de la structure du commerce multilatéral est un processus complexe, impliquant un grand nombre de pays, et que les échanges commerciaux du Canada ont lieu en très grande partie avec les États-Unis, les commissaires soutiennent que l'on aurait intérêt à déployer un effort bilatéral spécial pour libéraliser les échanges commerciaux avec notre voisin du sud. À notre avis, un engagement envers une libéralisation des échanges commerciaux – si possible sur une base multilatérale, mais pour le

moins avec les États-Unis – offrirait au secteur privé du Canada un excellent stimulant pour le rendre plus efficace, plus innovateur et par conséquent plus concurrentiel.

La capacité d'anticiper les changements et les possibilités nouvelles et d'y réagir varie d'une société à l'autre, tant au Canada qu'ailleurs dans le monde. Les sociétés les plus prospères peuvent se mesurer aux meilleures sociétés des autres pays et il est fort probable que cette même comparaison s'applique dans le cas des sociétés les moins prospères. En vertu de la protection offerte par les tarifs, les contingentements et les autres formes d'aide, les directions de certaines sociétés canadiennes se satisfont de ce qu'elles ont. Comme certaines données dont il sera fait mention plus tard l'indiquent, plusieurs sociétés canadiennes sont moins assujetties aux forces concurrentielles du marché que leurs homologues américaines. Par conséquent, les sociétés canadiennes sont souvent moins préparées à abandonner des exploitations qui fonctionnent à perte et sont plus portées à se tourner vers le gouvernement lorsqu'elles sont en difficulté. Évidemment, bon nombre de sociétés canadiennes ont réussi à sortir de cette routine tout comme certaines sociétés américaines font preuve d'un certain degré d'inertie. Cependant, de façon générale, le rajustement au Canada a été plus lent que souhaitable en termes d'efficacité économique.

La concurrence accrue à l'échelle mondiale en général, et de la part des États-Unis en particulier, pourrait servir de base pour encourager les Canadiens à répartir leurs ressources humaines, leurs ressources en capital et leurs ressources naturelles de façon à améliorer la productivité du pays. Comme les commissaires l'ont déjà souligné, les divers gouvernements au Canada ne devraient pas essayer de protéger l'industrie du pays contre les forces de changement et la ré-allocation des ressources qui sont des conséquences inévitables de l'évolution; au lieu de cela, les gouvernements devraient travailler avec l'industrie afin de l'aider à s'adapter aux changements le plus facilement possible. L'élaboration par les gouvernements de mesures qui ont pour objet de faciliter le processus de rajustement devrait constituer un des éléments-clés de la politique industrielle.

Si le Canada fait preuve d'indécision quant à son engagement envers des relations commerciales plus libres, sa capacité de convaincre d'autres pays d'aller de l'avant dans la même direction sera considérablement réduite. Cela aurait également pour effet d'encourager les industries du pays à se protéger contre les exigences de la concurrence internationale en faisant pression sur les gouvernements pour obtenir diverses formes d'aide. Le message provenant du gouvernement devrait être cohérent et équitable : l'objectif principal de la politique industrielle et commerciale sera d'augmenter la capacité de l'économie canadienne de réagir aux forces concurrentielles du marché.

Étant donné que la politique industrielle et la position commerciale du Canada sont étroitement liées, la libéralisation des échanges commerciaux doit également être accompagnée d'un engagement visant à « niveler le terrain de jeu ». Si nous parvenons à des accords de libre-échange avec les États-Unis, les sociétés canadiennes devront en effet avoir accès à tous les marchés. Le système fiscal canadien doit permettre à l'industrie du pays de concurrencer

effectivement les sociétés étrangères et la structure de la réglementation ne doit pas entraver de façon excessive la restructuration de l'industrie qui fait nécessairement partie du processus de rajustement. En d'autres termes, dans un contexte propice au libre-échange ou aux échanges commerciaux plus ouverts avec les États-Unis, il serait encore plus important que certaines de nos politiques gouvernementales soient plus ou moins semblables à celles des États-Unis pour que nos industries puissent être raisonnablement concurrentielles. Ceci ne signifie pas que tous les aspects de notre politique industrielle devraient être nécessairement identiques à l'approche préconisée par les États-Unis. Il est important de se souvenir que la France et l'Allemagne de l'Ouest ont des façons très différentes d'aborder le problème de la politique industrielle : la France préconise une méthode qui vise la réalisation de certains buts alors que la politique de l'Allemagne de l'Ouest est plus orientée vers les marchés. Le fait que des méthodes si dissemblables d'aborder la question de la politique industrielle soient acceptables dans un marché commun devrait apaiser les craintes sur les possibilités pour le Canada de poursuivre des politiques indépendantes au sein d'une association commerciale avec les États-Unis, qui engagerait beaucoup moins les deux parties. Il est nécessaire de faire la distinction entre les secteurs tels que la fiscalité, par exemple, qui nécessite une approche parallèle pour des raisons concurrentielles et les secteurs exigeant une approche différente en raison des disparités au niveau des structures économiques ou de la nature différente des deux pays.

Il va sans dire qu'un engagement en faveur d'échanges commerciaux plus libres doit tenir compte des efforts déployés par les autres pays pour promouvoir leurs exportations. Une des méthodes de promotion les plus répandues est le financement et l'assurance-exportation, souvent à des tarifs subventionnés. De façon générale, les gouvernements jouent un rôle de plus en plus actif dans les transactions commerciales à l'échelle internationale. Ils justifient souvent ces activités en se référant aux activités semblables entreprises par d'autres gouvernements.

La Société pour l'expansion des exportations (SEE), mise sur pied par le gouvernement fédéral en 1969, est le principal organisme gouvernemental canadien traitant de l'assurance-exportation et du financement. La Commission canadienne du blé et les autres sociétés de la Couronne accordent également des crédits aux acheteurs de produits canadiens destinés à l'exportation. Toutefois, les banques commerciales assument le rôle-clé lorsqu'il s'agit de financer les échanges commerciaux canadiens. Quatre-vingt-dix pour cent de notre commerce à l'exportation est basé sur le financement à court terme, un secteur qui est dominé par les banques commerciales.

La SEE qui finance environ 5 pour cent des exportations se consacre essentiellement au financement à moyen terme et à long terme jusqu'à échéance, qui est accordé à un prix fixe. Les banques commerciales peuvent concurrencer la SEE en offrant un financement à moyen terme et peuvent coopérer avec la SEE en offrant divers types de financement à long terme. La majeure partie du financement accordé par la SEE porte principalement sur les ventes d'exportation aux pays d'Afrique, d'Europe de l'Est et d'Amérique du Sud.

Lorsque la concurrence est totalement libre entre les pays, accorder des subventions aux exportations comporte évidemment des dangers. Ayant reconnu cet état de fait, les pays membres de l'OCDE ont convenu des taux minimaux pour le financement des exportations. À notre avis, le Canada devrait continuer à appuyer les efforts visant à limiter davantage les subventions. Entre-temps on doit faire face aux réalités de la concurrence sur les marchés d'exportation. Si les autres pays subventionnent le financement de leurs exportations sur les marchés où les Canadiens désirent vendre, le gouvernement canadien devra envisager une activité semblable, après s'être assuré toutefois que le montant de la subvention est compatible avec les avantages que l'on peut en tirer. Il n'est pas recommandé de subventionner l'exportation de produits canadiens non compétitifs, même en l'absence de subventions à l'exportation accordées par d'autres pays.

Si le financement des exportations peut être considéré comme un acte de légitime défense dans certaines situations, il faut toutefois envisager d'autres moyens de faire face à la concurrence. Y a-t-il, par exemple, une possibilité de concevoir plus efficacement les programmes existants? Un document de recherche préparé pour la Commission affirme que les institutions privées peuvent entreprendre la plupart des activités qui sont actuellement réalisées par la SEE[10]. Selon cette étude, la SEE devrait abandonner l'assurance à court terme et à moyen terme au secteur privé, tout en fournissant une autre assurance et en agissant à titre de garant de dernier recours pour les projets de grande envergure ou pour les projets à risques élevés.

Un document de concertation, publié récemment par le gouvernement fédéral, étudie les résultats possibles découlant d'une participation accrue du secteur privé au financement des exportations et des assurances[11]. Le document conclut que le coût des subventions gouvernementales accordées aux institutions financières privées serait probablement supérieur aux subventions implicites nécessaires au maintien de la SEE. Toutefois, ce coût plus élevé serait compensé par l'augmentation du volume des exportations dont pourraient bénéficier les exportateurs canadiens suite à l'amélioration des services offerts par les banques à charte.

Par conséquent, on pourrait par exemple canaliser toutes les subventions pour le financement à l'exportation en recourant aux institutions financières privées. Le rôle de la SEE serait d'administrer le mécanisme des subventions, de contrôler les avantages offerts par les subventions et de continuer à jouer son rôle de garant et d'assureur. Bien que cette possibilité mérite d'être plus amplement étudiée, la difficulté de réglementer des subventions nécessaires soulève de sérieux problèmes politiques et administratifs. Par conséquent, les commissaires recommandent la prudence lorsqu'il s'agit de « privatiser » certaines fonctions exercées par la SEE. Bien que la participation accrue des intermédiaires financiers semble être souhaitable, il faut rappeler que leur participation est déjà très étendue. Ici sont en jeu les cas où l'échec du marché est probable et où les forces du marché ne serviraient probablement pas les intérêts nationaux. La participation du gouvernement par l'entremise de la SEE et des autres bureaux semble être justifiée, une conclusion à laquelle les autres pays sont apparemment parvenus étant donné qu'ils ont conservé des bureaux similaires.

Un engagement en vue d'accroître les entrées de main-d'œuvre, de capitaux, de techniques de pointe et de gestion au Canada

Le présent Rapport propose des mesures visant à améliorer la formation et la faculté d'adaptation de la main-d'œuvre canadienne. Les recommandations des commissaires comprennent la mise sur pied de nouveaux moyens de financement pour l'éducation postsecondaire; un rééquilibrage entre la formation dans les établissements d'enseignement et la formation continue dans l'entreprise en faveur de cette dernière; de meilleurs stimulants pour le recyclage et la mobilité; et de meilleurs stimulants offerts par le partage des bénéfices pour la concertation entre la direction et la main-d'œuvre au niveau des salaires et des initiatives de productivité. Nous avons déjà abordé les questions relatives à la formation du capital, au progrès technologique, et à la gestion et à l'esprit d'entreprise dans le chapitre 8. Ayant déjà abordé dans ce chapitre ces éléments importants de notre économie dans le cadre d'une politique industrielle, il pourrait être utile de résumer brièvement ici nos principales conclusions sur ces éléments.

La formation de capital

Alors que certaines études récentes ont suggéré que l'imposition des épargnes et des placements peut être un obstacle à la croissance du capital social, la portion d'investissement en capital entreprise au Canada, au cours des dernières décennies, par rapport au produit national brut (PNB), s'est avérée relativement acceptable si on la compare aux normes établies par l'OCDE. Les études des commissaires ont indiqué que le gouvernement devrait modifier l'impact du système fiscal sur l'épargne et l'investissement afin de vérifier si, notamment, cela encourage des formes non productives d'épargne et de placement et afin d'évaluer si les déductions pour l'inflation sont suffisantes. Les responsables de la révision devraient également tenir compte des conséquences découlant du transfert de l'impôt des particuliers et des sociétés du revenu net aux dépenses, tel que nous le suggérons de façon plus détaillée ci-dessous.

La recherche et le développement (R-D)

De l'avis des commissaires, l'établissement d'un niveau cible de dépenses portant sur la recherche et le développement par rapport au PNB ne constituerait pas un élément particulièrement utile d'une politique industrielle. L'efficacité des dépenses de recherche et de développement est beaucoup plus importante que leur quantité. Afin d'augmenter l'efficacité de la recherche et du développement, nous avons recommandé que les gouvernements considèrent plusieurs mesures. Ils devraient s'assurer que les stimulants actuellement en vigueur sont effectivement offerts à toutes les entreprises, en remboursant aux contribuables les crédits d'impôt qu'ils ne peuvent pas réclamer, en vertu de la législation actuelle, s'ils n'ont pas un revenu imposable suffisant. Les gouvernements devraient élargir la définition de la recherche et du développement, même si une telle modification doit

susciter des problèmes administratifs, et réduire le taux des subventions fiscales. Ils devraient veiller à ce que des ressources suffisantes soient consacrées à l'obtention de renseignements concernant les innovations technologiques étrangères. Le Canada devrait maintenir un réseau de contacts avec des experts dans d'autres pays et il devrait assurer une présence canadienne plus régulière dans le domaine de l'innovation technologique. Les gouvernements devraient également veiller à ce que les industries nationales soient plus souvent exposées à la concurrence internationale.

Les acquisitions technologiques

On partage de plus en plus les nouvelles techniques au niveau mondial et le pays qui a mis au point une nouvelle technique ne jouit souvent que d'un délai de lancement très court par rapport aux autres pays pour tirer profit de sa découverte. Le Canada fait très souvent appel à un fonds commun mondial de nouvelles techniques, en partie par l'entremise d'investissements étrangers des multinationales. Sur le plan national, la nouvelle technologie semble se répandre moins rapidement parmi des industries de fabrication que dans les autres pays. Pour accélérer le processus, on peut encourager des échanges beaucoup plus libres et favoriser la concurrence. De plus, le fait de réduire au minimum les barrières relatives à la circulation des investissements directs aurait également pour effet d'encourager l'adoption rapide des nouvelles techniques par les sociétés canadiennes.

La politique gouvernementale dans le domaine de l'éducation ainsi que des mesures en vue d'encourager la collecte et la diffusion de renseignements sur le progrès technique pourraient contribuer à améliorer l'adaptation technologique au Canada. On devrait accorder plus d'importance aux cours de sciences, d'ingénierie et de commerce au niveau de l'éducation postsecondaire. Les universités devraient prendre une part plus active à la recherche et au développement offrant des débouchés commerciaux. Les initiatives du Conseil national de la recherche dans le domaine de la collecte et de la diffusion des renseignements pourraient servir de modèle aux autres organismes semblables. Dans les autres pays, des « courtiers en technologie », des organisations offrant des contrats de recherche et des groupes d'étude ont joué un rôle essentiel dans l'acquisition de nouvelles technologies. Le secteur privé ainsi que le secteur public au Canada devraient s'engager de façon plus active dans ce genre d'entreprise. La mise sur pied récente de l'Institut canadien de recherches avancées est un exemple d'initiative du secteur privé, appuyée par le secteur public, qui aidera le Canada à jouer un rôle de premier plan dans le domaine de l'innovation technologique.

La gestion et l'esprit d'entreprise

La concurrence internationale accrue rend encore plus pressant le besoin national de mettre au point des techniques de gestion des affaires à la hauteur de celles des pays chefs de file en la matière. De plus, cela pourrait servir d'excellent stimulant pour améliorer la qualité de la gestion canadienne. Le gouvernement peut contribuer à revaloriser la gestion en canalisant l'aide vers

les petites entreprises et en appuyant de façon plus poussée le secteur éducatif de l'administration des affaires, mais cette responsabilité relève principalement du secteur des affaires lui-même.

L'esprit d'entreprise joue un rôle-clé dans l'expansion de notre économie. Si les petites entreprises représentent la source essentielle de cet esprit d'entreprise, d'autres secteurs ont également besoin d'encouragement. Certaines modifications fiscales pourraient stimuler le secteur des capitaux de risque. Le fait de modérer les restrictions réglementaires pourrait augmenter les placements en actions par les intermédiaires financiers dans les petites et moyennes entreprises et le gouvernement fédéral pourrait modifier le système fiscal afin d'encourager les sociétés à recourir au capital-actions (plutôt qu'au financement par emprunt) et d'encourager les investisseurs à acheter ces actions.

Les autres changements relatifs aux petites entreprises et à l'esprit d'entreprise comprennent la modification de l'impôt sur les gains en capital (notamment la réalisation courante de gains en capital lorsque le propriétaire de l'entreprise familiale meurt), une plus grande neutralité du système fiscal et enfin, une meilleure compréhension des problèmes d'accès aux subventions gouvernementales. De plus, les gouvernements devraient reconnaître que les exigences qui s'imposent en matière d'administration des programmes d'avantages sociaux posent des problèmes particuliers pour les petites entreprises.

Un engagement envers des politiques qui favorisent l'adaptation et la répartition efficace des ressources

Nous, commissaires, avons exhorté les gouvernements à plusieurs reprises à opter pour une politique industrielle reposant largement sur la réceptivité du secteur privé aux forces du marché, plutôt que sur l'intervention du gouvernement sur le marché. En outre, nous sommes convaincus que cette approche doit être appuyée par des mesures qui favoriseront l'ajustement aux nouvelles forces concurrentielles d'une manière compatible avec l'utilisation efficace de nos rares ressources humaines, naturelles et financières.

La politique fiscale[12]

Le système fiscal constitue l'un des plus importants déterminants de la croissance économique à long terme. Dans le rapport de la Commission royale d'enquête sur la fiscalité (Commission Carter) présenté en 1966, l'établissement d'un système fiscal équitable pour les différents groupes de contribuables constituait un des principaux objectifs des analystes des politiques. Même si l'équité demeure un objectif important, les spécialistes en fiscalité soulignent maintenant la nécessité d'un système conçu pour favoriser l'efficacité économique. Ce changement d'orientation s'explique en partie par une prise de conscience des contraintes imposées par l'exposition du Canada à d'importants mouvements de capitaux internationaux, qui peuvent être fortement influencés par le système fiscal.

Les gouvernements doivent tenir compte, dans l'élaboration de mesures fiscales, de leurs répercussions sur l'allocation des ressources ainsi que sur la répartition du revenu. La Commission s'est penchée essentiellement sur les aspects du système fiscal qui semblent nuire inutilement à la croissance à long terme du PNB, et sur les aspects du revenu, qui ont peu de rapport avec les objectifs de répartition ou qui pourraient être modifiés tout en restant compatibles avec ces objectifs. Pour comprendre les questions en jeu, il faut être au courant de certains rapports très généraux existant entre le système fiscal et la croissance économique. L'impôt sur le revenu des particuliers et sur les sociétés, qui grève le revenu et le capital peut diminuer l'épargne et l'investissement et, de ce fait, réduire le capital social; comme le capital social est un important déterminant de la production possible, ce genre d'impôt peut par conséquent avoir des répercussions sur la croissance du Canada.

Des mesures fiscales qui découragent les entreprises risquées peuvent inciter les investisseurs à orienter une proportion excessive de leurs ressources vers des entreprises établies et stables. L'impôt sur le revenu des salariés peut avoir des répercussions sur la motivation au travail, tandis que les charges sociales comme les cotisations à l'assurance-chômage et à des fonds de pension peuvent inciter les entreprises à remplacer la main-d'œuvre par des capitaux. Les impôts sur les denrées favorisent certaines denrées et, par conséquent, certains types de production par rapport à d'autres. Certaines taxes, comme celles sur l'alcool et le tabac, peuvent être employées délibérément pour en décourager la production et la consommation. Enfin, la croissance économique peut être influencée par la complexité relative du système fiscal.

Les impôts sur le revenu des particuliers, y compris les charges sociales, creusent un écart entre le rendement d'un facteur de la production et le rendement net reçu par le propriétaire. Par conséquent, le rendement effectif du facteur en question peut être inférieur au rendement souhaitable. Le *Blueprints for Basic Tax Reform*[13], présenté par le Trésor américain en 1977, et le *Meade Report*[14], publié par le Royaume-Uni en 1978, recommandaient tous deux l'adoption d'un système fiscal fondé sur les dépenses des consommateurs, système que nous désignerons ici « impôt de consommation ». L'impôt de consommation, qui remplacerait l'impôt sur le revenu des particuliers et sur les sociétés actuellement en vigueur, serait fondé sur ce que chacun retire de la « marmite sociale », plutôt que sur ce qu'on y apporte sous forme de revenu. Contrairement aux taxes à la consommation existantes, comme la taxe de vente au détail, l'impôt de consommation ne serait pas perçu sur chaque article acheté. Il serait calculé en fonction du revenu annuel total, ajusté selon la variation des épargnes enregistrées; le résultat représenterait la consommation totale durant la période.

Contrairement à l'impôt sur le revenu, l'impôt de consommation n'altère pas l'épargne. Par contre, l'impôt sur le revenu, en taxant les revenus d'épargne, augmente le « prix » de la consommation future par rapport à la consommation actuelle et, de ce fait, favorise cette dernière. Sous un régime d'impôt de consommation, les consommations actuelle et future portent le même taux d'intérêt. Par conséquent, l'impôt de consommation n'a pas d'effet sur le « calendrier » de la consommation ni sur le niveau d'épargne et

d'investissement. La substitution d'un impôt de consommation à l'impôt sur le revenu entraînerait également une augmentation de la main-d'œuvre disponible et du taux de rendement des investissements. Il semble donc que l'adoption d'un impôt fondé sur la consommation au lieu d'un impôt fondé sur le revenu pourrait permettre un meilleur rendement et faire monter en flèche le PNB. Selon un calcul économétrique effectué aux États-Unis, l'adoption d'un impôt de consommation pourrait entraîner une augmentation du PNB de l'ordre de 10 pour cent[15]. L'économie canadienne étant plus ouverte, les gains seraient probablement inférieurs.

On accuse souvent l'impôt de consommation d'être régressif sous prétexte que le revenu en capital serait exempté. Cet argument ne tient pas compte du fait que la structure des taux d'imposition est indépendante de l'assiette fiscale. On peut parvenir au degré de progressivité souhaité avec un impôt de consommation – tout comme on peut le faire avec un impôt sur le revenu – en modifiant la structure des taux. Pendant la transition de l'impôt fondé sur le revenu à l'impôt fondé sur la consommation, certains contribuables seraient avantagés, alors que d'autres seraient défavorisés; on pourrait prendre des dispositions pour minimiser ces conséquences, mais elles n'en continueraient pas moins à poser un problème.

Dans l'ensemble, la notion d'un système d'impôt personnel fondé sur la consommation semble comporter certains avantages. Les dispositions du système actuel, en ce qui concerne les régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER) et les régimes enregistrés de retraite (RER), le rapprochent déjà d'un impôt de consommation personnel et il serait logique que cette amorce soit suivie d'un assouplissement ou d'une élimination des restrictions qui touchent actuellement les REER et les RER. À l'heure actuelle, ces fonds sont exclus du dégrèvement pour dividendes, ce qui incite davantage à consentir des prêts plutôt qu'à participer à l'actif des entreprises. Ceci illustre comment l'impôt peut freiner le placement en actions au Canada.

Certaines caractéristiques du système fiscal actuel fondé sur l'impôt sur le revenu personnel entraînent un déséquilibre en favorisant à l'excès certains types d'épargne. Ainsi, les cotisations à un régime enregistré d'épargne-logement (REEL) sont protégées (jusqu'à une certaine limite) et les retraits sont exempts d'impôt s'ils servent à l'achat d'une maison. La déduction de 1 000 dollars du revenu de retraite et le Régime d'épargne actions du Québec représentent d'autres dispositions du système actuel qui semblent trop généreuses envers le revenu en capital.

Le manque de dispositions relatives à l'indexation au taux d'inflation est une caractéristique du système actuel d'impôt sur les sociétés qui nuit à l'allocation des ressources. Bien que des ajustements spéciaux comme l'amortissement fiscal accéléré aident à compenser l'effet de l'inflation sur le coût du capital, ces ajustements ne sont pas sensibles au niveau de l'inflation. Les stocks, en particulier, ont été gravement touchés par les taux effectifs élevés en période d'inflation rapide. Il serait simple d'y remédier en indexant l'amortissement fiscal et l'épuisement successif des stocks à l'indice général des prix. Une autre solution au problème relatif aux inventaires serait de permettre la méthode d'évaluation à rebours des stocks.

Comme le système de l'impôt sur les bénéfices des sociétés ne tient pratiquement pas compte du degré de risque correspondant à un taux de rendement donné, il favorise en fait les placements « sûrs ». Différentes mesures ont été introduites pour remédier à cette lacune, mais elles sont sélectives. Les industries des ressources bénéficient de mesures comme la radiation rapide des dépenses d'exploration et de développement. D'autres mesures fiscales comme le crédit d'impôt à l'investissement et l'amortissement fiscal accéléré contribuent à compenser le risque inhérent aux dépenses de recherche et de développement et aux investissements dans le secteur de la fabrication. Toutefois, les dispositions actuelles de l'impôt, dans les gains en capital sont entièrement imposables, alors qu'on impose une limite au montant des pertes en capital qui peuvent être déduites du revenu.

Compte tenu de la mesure dans laquelle le système actuel d'impôt sur les bénéfices des sociétés fausse l'investissement, cette Commission a conclu que les gouvernements, de concert avec le monde des affaires, devraient envisager l'adoption d'une nouvelle méthode de calcul de l'assiette fiscale des sociétés. À l'heure actuelle, l'assiette de l'impôt sur les sociétés est essentiellement définie comme étant le revenu courant moins le coût actuel et le coût de l'amortissement et de l'intérêt sur la dette (c'est-à-dire le coût propre du capital d'une entreprise). En remplacement, les commissaires suggèrent que l'on envisage l'adoption d'une définition de l'assiette fiscale fondée sur les flux monétaires. Selon cette méthode, l'assiette fiscale se définit comme les revenus moins toutes les dépenses liées aux facteurs de production selon une comptabilité de caisse. Ainsi, l'investissement de capitaux serait immédiatement déductible, mais l'intérêt et l'amortissement ne donneraient lieu à aucune déduction. Il faudrait prévoir le remboursement des « impôts négatifs » pour retirer tous les avantages de cette approche, c'est-à-dire le remboursement des déductions supérieures au revenu imposable. Le remboursement intégral permettrait de garantir la neutralité de l'impôt, diminuerait la discrimination envers les entreprises risquées et faciliterait le financement des investissements pour les entreprises.

Les recherches effectuées par cette Commission indiquent que d'autres caractéristiques du système fiscal actuel ont des répercussions néfastes sur l'économie. L'impôt sur les ressources, fondé sur la production plutôt que sur les bénéfices, décourage la production de sources à prix de revient élevé. La taxe de vente fédérale sur les produits manufacturés incite les détaillants à entreprendre la production des marchandises qu'ils vendent, ce qui n'est pas dans l'intérêt de l'économie dans son ensemble. La réglementation des prix peut être une forme de taxation et elle peut souvent être tout aussi déséquilibrante que le système fiscal lui-même. Ainsi, par exemple, lorsque les sociétés provinciales d'utilité publique vendent l'électricité aux consommateurs à un prix inférieur à sa valeur réelle, il y a transfert des rentes des ressources aux utilisateurs plutôt qu'au trésor provincial, ce qui favorise les grands consommateurs aux dépens des plus petits et déséquilibre l'allocation de l'électricité. Ceci s'applique également à la politique fédérale, que l'on abandonne maintenant, qui fixait le prix du pétrole canadien vendu sur le marché intérieur en deçà du prix mondial en vigueur.

Dans son ensemble, donc, le système fiscal a une très grande influence sur l'affectation des ressources dans notre société et sur l'ampleur de la production et de la consommation de ces ressources. Cette Commission croit qu'il est important que les freins inhérents au système fiscal soient remplacés par des mesures qui favoriseront l'allocation efficace de ressources productives et l'adoption de nouveaux procédés, produits et services. À notre avis, de telles mesures sont essentielles à une politique industrielle qui permettra au Canada d'atteindre ses objectifs stratégiques. Cependant, les mesures fiscales sont extrêmement complexes et délicates et exigent des analyses approfondies et de nombreuses consultations avant que l'on puisse soumettre au Parlement des modifications de politiques.

Le cadre de la réglementation

Différents règlements des ministères et organismes gouvernementaux affectent à différents degrés de nombreux secteurs de l'économie canadienne : les institutions financières, les courtiers en valeurs mobilières, le transport, les communications, l'agriculture et l'énergie, pour n'en nommer que quelques-uns. L'application de ces règlements a des conséquences importantes sur l'allocation des ressources économiques. Les règlements devraient donc être aussi compatibles que possible avec ce qui, de l'avis des commissaires, devrait être le premier objectif de la politique industrielle canadienne : favoriser la croissance de la productivité et la compétitivité.

Depuis plusieurs années, on se plaint dans certains milieux de la réglementation excessive au Canada. Ces plaintes revenaient fréquemment dans les documents présentés à cette Commission. Ces allégations exigent que l'on se pose certaines questions : y a-t-il davantage de réglementations au Canada que dans la plupart des autres pays? Le Canada, par son essence même, ses traditions et ses valeurs nécessite-t-il une réglementation plus vaste que les autres pays, y compris les États-Unis? Les réponses sont importantes car une réglementation excessive ou mal orientée peut nuire à la concurrence et à l'accroissement de la productivité.

Les États-Unis étant le principal partenaire commercial du Canada, c'est avec le système américain que la comparaison internationale de notre réglementation s'avère la plus pertinente. À cet effet, une étude réalisée en 1980 constitue la tentative la plus complète de déterminer l'ampleur et l'intensité de la réglementation économique au Canada par rapport à celle des États-Unis[16]. L'étude a conclu que le champ des activités de réglementation du gouvernement fédéral au Canada est semblable à celui des États-Unis. Toutefois, on a trouvé des différences sensibles au niveau des restrictions légales imposées aux autorités, qui sont plus importantes aux États-Unis qu'au Canada. Les ressources allouées à l'application de règlements au niveau fédéral ont été proportionnellement plus élevées au Canada à la fois en 1970–1971 et en 1977–1978. Les auteurs de cette étude ont conclu que l'intensité de l'application des règlements était sensiblement la même dans les deux pays. Le taux de croissance des activités fédérales de réglementation durant les années 1970 a été à peu près le même dans les deux pays, bien que la

croissance de l'emploi au sein des autorités fédérales chargées de la réglementation ait été supérieure aux États-Unis.

Selon ce rapport publié en 1980, depuis la fin des années 1970, une proportion du produit intérieur brut (PIB), légèrement plus élevée au Canada qu'aux États-Unis, provient de secteurs soumis à des contrôles des prix ou des prix d'entrée. Cette différence est surtout due à une plus grande prédominance des secteurs réglementés au Canada, comme le transport, plutôt qu'à un plus haut degré de réglementation. Le secteur de l'agriculture est une exception. Il est davantage réglementé par les offices de commercialisation au Canada qu'aux États-Unis. Selon une enquête réalisée par cette Commission[17], on estime qu'en 1978, 31 pour cent du PIB canadien étaient soumis à des contrôles de prix, de la production ou des prix d'entrée et que ce pourcentage est passé à 34 pour cent en 1980.

Il existe d'autres différences entre le Canada et les États-Unis. Contrairement à l'administration américaine, le Canada réglemente souvent les grandes industries nationalisées comme les chemins de fer, les compagnies aériennes et les télécommunications. En outre, même si la réglementation canadienne est aussi vaste que celle de nos voisins, il peut y avoir une différence au niveau du fardeau qu'elle impose. Le genre de programmes que les hommes d'affaires américains jugent les plus coûteux – l'hygiène et la sécurité au travail, les méthodes d'embauche équitables et la protection de l'environnement – ont fait l'objet de moins d'attention au Canada.

Au Canada, les activités de réglementation les plus importantes ont généralement touché des industries particulières comme le transport aérien et ferroviaire, et des secteurs de l'agriculture contrôlés par les offices de commercialisation. Plusieurs observateurs ont soutenu que la réglementation de certaines industries résulte souvent d'un désir d'accroître le rendement. À cet égard, le fardeau imposé par la réglementation au Canada est peut-être moins lourd pour ceux qui sont touchés par les règlements qu'il ne l'est aux États-Unis.

Depuis la publication en 1980 de l'étude mentionnée ci-dessus, le tableau de la réglementation a considérablement changé : on a opté pour la dé-réglementation graduelle aux États-Unis et, à un degré nettement moindre, au Canada. Selon une étude plus récente[18], la proportion des activités économiques américaines entreprises dans des conditions « réellement concurrentielles » est passée de 56 pour cent en 1958 à 77 pour cent en 1980. L'étude attribue l'augmentation de la concurrence à une diminution de l'importance des économies d'échelle dans le secteur de la fabrication, à l'augmentation de la concurrence des importations et à la législation antitrust, ainsi qu'à la dé-réglementation. L'auteur n'a pas pu mesurer l'effet de la diminution des économies d'échelle sur l'augmentation de la concurrence. Par abstraction, il a estimé que 37 pour cent de l'accroissement de la concurrence entre 1958 et 1980 étaient dus aux importations, 40 pour cent à la législation antitrust et 23 pour cent à la dé-réglementation.

Depuis le milieu des années 1970, la dé-réglementation a touché les industries suivantes : le matériel téléphonique, le transport ferroviaire, le camionnage, le transport aérien, le service téléphonique interurbain, les services bancaires et les courtiers en valeurs mobilières et en marchandises.

L'étude en question a conclu que les autorités antitrust américaines ont éperonné la dé-réglementation :

Sous les pressions de la division antitrust Antitrust Division, *la Commission des valeurs mobilières et boursières* Securities and Exchange Commission *a aboli la fixation des honoraires des courtiers en valeurs mobilières. La nouvelle concurrence dans le secteur de la téléphonie a été créée en partie par des cas antitrust et par des pressions exercées sur la Commission fédérale des communications* Federal Communication Commission. *La dé-réglementation de l'accès au secteur bancaire et de la tarification a été accélérée par diverses mesures antitrust*[19].

Les autorités canadiennes ont agi de la même manière. À la suite des amendements apportés en 1975 à la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, le directeur des enquêtes et des recherches peut paraître devant les offices de commercialisation et les tribunaux administratifs pour représenter les intérêts du public dans la libre concurrence. Le directeur peut intervenir pour remédier à cette lacune. Le rôle du directeur pour défendre le libre accès à la souscription de valeurs mobilières non enregistrées est un cas en question. Le décalage de la réglementation dans certains secteurs importants de l'économie canadienne renforcerait la concurrence, ce que les commissions préconisent vigoureusement.

Au cours des cinq ou six dernières années, on a procédé au Canada à un certain déblocage de la réglementation. Lorsque le gouvernement fédéral a annoncé sa nouvelle politique concernant le transport aérien en mai 1984, il a mentionné certains des problèmes causés par une réglementation peu judicieuse du secteur privé. L'énoncé de la politique concernant l'industrie du transport aérien soutenait que la réglementation antérieure avait freiné l'adoption de nouvelles dispositions en ce qui concerne les services et la tarification; qu'elle avait diminué la latitude d'action offerte aux directeurs de compagnies aériennes pour élargir leur marché et modifier leur exploitation pour en minimiser les coûts; qu'elle avait nui à leur capacité de réagir rapidement aux changements de circonstances à cause de retards indus des décisions relatives à la réglementation; qu'elle exigeait que les directeurs de compagnies aériennes consacrent beaucoup trop de temps et d'énergie à des considérations d'ordre réglementaire essentiellement improductives; et qu'elle compliquait la planification car il était difficile de prévoir les décisions relatives à la réglementation.

Jusqu'à présent, la dé-réglementation a permis d'assouplir les conditions dans lesquelles les compagnies aériennes peuvent offrir des tarifs réduits, de fusionner des permis accordant aux compagnies aériennes plus de souplesse pour composer leurs itinéraires, et d'améliorer les dispositions à l'approbation de services extérieurs supplémentaires. Même si la dé-réglementation n'est pas aussi étendue qu'aux États-Unis, elle indique néanmoins une diminution sensible de la réglementation du transport aérien[20].

Le contrôle réglementaire, ou la planification, déborde le cadre de l'application de normes sanitaires, de sécurité et de protection de l'environnement lorsqu'il s'agit d'appliquer des décisions à savoir qui devrait offrir quel service, où, quand et à quelles conditions. La dé-réglementation des

compagnies aériennes américaines a suscité une remise en question de la politique canadienne. De toute façon, le processus de réglementation canadien devenait beaucoup trop complexe et trop politisé. L'économie gagnerait à ce que la réglementation de l'industrie du transport aérien soit limitée à des questions de sécurité et de qualité. Aux États-Unis, contrairement à ce que certains craignaient, la dé-réglementation n'a pas entraîné la perte de services aux petites localités; au contraire, le service est devenu mieux adapté à la taille des localités concernées.

Il y a eu également une certaine dé-réglementation dans le secteur canadien des télécommunications. À cause de l'évolution technologique, la concurrence est devenue à la fois possible et souhaitable dans plusieurs domaines. Dans ces secteurs, les gouvernements ne peuvent plus prétendre que la réglementation est nécessaire pour protéger les consommateurs contre l'exploitation par un monopole naturel. Il est clair que la réglementation qui demeure vise à redistribuer les coûts, et par conséquent le revenu, parmi divers groupes d'utilisateurs des services de télécommunication, à assurer la souveraineté canadienne et à promouvoir l'unité nationale.

La réglementation des télécommunications, par exemple, redistribue les coûts en permettant au service interurbain de subventionner les tarifs d'appels locaux. Les problèmes sont complexes et les commissaires ne prétendent pas que les tarifs perçus pour ces services devraient obligatoirement être équivalents à leur coût respectif. Cependant, s'ils l'étaient, les tarifs pour les appels locaux pourraient augmenter de 70 pour cent, tandis que les tarifs des appels interurbains pourraient baisser de 50 à 70 pour cent[21].

Les commissaires ne s'attarderont pas sur le détail des questions relatives aux télécommunications pour lesquelles les autorités doivent prendre une décision; toutefois, il y a lieu de se pencher sur certaines questions d'ordre général car elles ont rapport à la réglementation dans son ensemble. Existe-t-il une meilleure méthode de transfert du revenu qu le financement d'un service par les utilisateurs d'un autre service? Et même s'il existe un meilleur système, nos institutions politiques, y compris les autorités chargées de la réglementation, peuvent-elles veiller à sa mise en œuvre? Nous reviendrons sur ces questions un peu plus loin dans ce chapitre.

Comme nous l'avons constaté, le gouvernement fédéral a déjà diminué la réglementation et relancé la concurrence dans l'industrie des télécommunications. Il a autorisé le branchement de lignes uniques appartenant à l'abonné, de systèmes d'appareils à clé et de centrales de succursales privées au système de *Bell Canada* et à d'autres systèmes de télécommunications; il a autorisé l'interconnexion de l'équipement d'autres systèmes de télécommunications (comme les Télécommunications CNCP) avec celui de *Bell* et d'autres systèmes téléphoniques; il a autorisé le branchement des services de recherche de personnes aux systèmes téléphoniques; et il a approuvé la connexion d'un câble coaxial aux structures des compagnies de téléphone. Cependant, comme l'indique une étude[22], toutes les décisions relatives à la réglementation n'ont pas favorisé la concurrence. Un des exemples est l'approbation en 1977 d'un accord entre Télésat et les compagnies de téléphone, qui empêchait toute concurrence entre eux au niveau du service interurbain.

On a également assisté à une certaine dé-réglementation dans le secteur financier. Le rôle des banques étrangères dans l'industrie canadienne a pris de l'ampleur à la suite des derniers amendements apportés à la *Loi sur les banques*. La distinction entre les banques, les compagnies d'assurance, les sociétés de fiducie et les courtiers en valeurs mobilières s'atténue de jour en jour, à mesure que chaque groupe commence à détenir des valeurs actives et à prêter des capitaux, activités qui autrefois étaient réservées à un seul groupe. Le gouvernement du Québec a annoncé qu'il a l'intention d'autoriser les institutions financières à offrir des « services complets » d'ici 1985, dans la mesure de sa juridiction. Ailleurs, les banques offrent les services de courtage à prix modique, les courtiers offrent des comptes de gestion des liquidités et les coopératives de crédit se lancent dans le prêt commercial.

Dans le secteur de l'agriculture, cependant, la tendance a été diverse. En 1971, il y avait 97 offices fédéraux et provinciaux de commercialisation. En 1981, il y en avait 124. En 1962, les offices de commercialisation ont reçu 14 pour cent des encaissements agricoles, tandis qu'en 1983, cette proportion est passée à 55 pour cent.

L'imposition de normes de qualité, de sécurité et de protection de l'environnement peut avantager à la fois les producteurs et les consommateurs, à condition que les normes soient correctement établies et appliquées. Selon des études réalisées par le Conseil économique du Canada, les normes de qualité et de sécurité ont permis de réduire efficacement le nombre d'accidents graves. Toutefois, les normes sont souvent établies sans que l'on tienne compte du coût de leur application, ce qui continue à poser des problèmes. Un sondage effectué par le Conseil économique et les présentations faites à cette Commission ont mis en évidence un certain nombre d'exemples de coûts d'application élevés. Stelco a affirmé que les règlements imposés avaient augmenté les coûts de construction de son usine de Nanticoke d'environ 11 pour cent et que ses frais d'exploitation étaient supérieurs de 8 pour cent à ce qu'ils auraient été avec « l'application de mesures de protection de l'environnement moins rigoureuses mais tout aussi efficaces [...][23] ». Ils ont affirmé qu'ils auraient pu éviter plusieurs de ces coûts sans négliger les normes de protection de l'environnement. Les participants au sondage de la Commission ont également signalé qu'ils ont dû engager des dépenses considérables pour l'application des règlements.

L'incertitude au sujet de l'application de mesures réglementaires souvent vagues et la nécessité de transiger avec des organismes et des juridictions qui se chevauchent, constituent un fardeau peut-être plus lourd encore. Les personnes interrogées par cette Commission ont affirmé qu'il s'agissait de problèmes permanents. Un des participants a fait cette remarque au sujet de l'incertitude concernant les règlements :

> *Le principal problème de la réglementation est l'incertitude. L'exploitation minière est particulière dans la mesure où elle est [...] hautement capitalisée et une fois que l'on est passé par les diverses étapes des règlements concernant le piquetage des concessions et autres éléments de même nature et que l'on trouve un gisement que l'on désire exploiter, le processus d'approbation, tel que celui*

qu'il faut suivre en Colombie-Britannique, peut prendre de deux à trois ans et coûter entre cinq et dix millions de dollars, pour peu de choses.

(*Tex Enemark*, transcription, vol. 8, Vancouver, le 12 juin 1984, p. 1935–1936.)

Un autre intervenant a fait ce commentaire au sujet des juridictions qui se chevauchent :

Nous croyons que le meilleur moyen d'améliorer le rendement est de réduire et non d'augmenter l'intervention du gouvernement sur le marché. Il faut moins d'intransigeance, une diminution des règlements antiproductifs et l'élimination d'obstacles à l'efficacité commerciale comme les inspections d'usine, qui se chevauchent, des obstacles interprovinciaux aux mouvements des marchandises et de la main-d'œuvre, et des structures restrictives de la gestion des approvisionnements.

(*George Weston Limited*, transcription, le 24 septembre 1984, p. 1.)

Le Conseil économique a découvert que le processus de réglementation ne constituait généralement pas un des problèmes majeurs avec lesquels les petites entreprises sont aux prises :

Leur principale préoccupation a semblé surtout être liée à l'établissement des documents et rapports exigés aux fins d'impôt, des statistiques et des droits de douane et d'accise. La plupart des difficultés signalées en matière de réglementation avaient trait au zonage, à la planification urbaine, aux codes du bâtiment et aux normes de travail. Ce sont dans les secteurs où plusieurs compétences se chevauchent, tels que dans ceux de l'utilisation des espaces et de la construction, que se sont manifestées les oppositions les plus virulentes à l'égard de la réglementation[24].

Toutefois, plusieurs participants aux audiences de cette Commission ont estimé que la réglementation imposait un fardeau permanent aux petites entreprises :

Les entreprises, particulièrement les petites entreprises (mais elles ne sont pas les seules), sont accablées de règlements gouvernementaux non productifs. L'assouplissement des règlements sera bénéfique pour tous les Canadiens.

(*Canada Jaycees*, transcription, le 20 juillet 1984, p. 3.)

Les participants au colloque de cette Commission sur la petite entreprise ont mentionné le fardeau disproportionné que les règlements, notamment ceux concernant les relations avec les employés, représentent pour la petite entreprise :

La « sur-réglementation » est un autre problème que nous jugeons coûteux pour la petite entreprise [...]. En Ontario, où nous avons la Loi sur les normes d'emploi *et la* Charte des droits de la personne – *tout ceci n'est pas trop lourd pour la grande entreprise, mais (diminue) [...] la latitude d'action d'une petite entreprise.*

(Russell Beach, *Beach Industries Limited*, à la Commission royale, séminaire sur la petite entreprise, transcription, le 15 octobre 1984, p. 79–80.)

Donc, dans le cas des petites entreprises, la réglementation semble être un obstacle à la croissance et à la création d'emplois.

Même si un certain nombre de règlements répondent au désir de notre société d'avoir des produits sûrs, un lieu de travail sécuritaire et un environnement qui ne pose pas de dangers pour la santé, une bonne partie de cette réglementation contrôle le transfert du revenu d'un secteur de la société à un autre. Cette activité comprend la fourniture de services à un prix inférieur au coût de revient à certains utilisateurs et supérieur au coût de revient à d'autres, et le contrôle des revenus des producteurs concernés ainsi que l'établissement de limites de leurs prix afin de restreindre les bénéfices à un niveau « raisonnable ». Comme les commissaires l'ont indiqué ci-dessus, ces transferts de revenus exigent souvent l'intervention du gouvernement par le recours à une réglementation détaillée, ce que nous avons appelé la « planification réglementaire » ou le « contrôle ».

Deux rapports d'enquête[25] font état du montant de certains transferts de revenu résultant de la réglementation. Il se produit des transferts d'un groupe de consommateurs à un autre dans les industries des télécommunications, du transport aérien, du chemin de fer et du camionnage. Les dépenses inhérentes à ces transferts comprennent le coût du processus de réglementation même, la consommation escomptée d'achats sur lesquels des prix réglementés, supérieurs à ce qu'ils seraient s'ils étaient soumis à la concurrence, ont un effet dissuasif, le coût de production supplémentaire, qui découle du remplacement de producteurs et de techniques moins efficaces par d'autres qui le sont davantage, et les dépenses encourues pour rechercher des mesures de réglementation avantageuses et les défendre.

Une diminution de la réglementation serait-elle bénéfique à la société? Selon certains, les transferts réglementaires ne sont pas ressentis par ceux qui doivent les payer. Si on les rendait plus explicites – en les incluant dans le processus des dépenses fiscales, par exemple – cela augmenterait leur « coût politique » tout en diminuant leur popularité. Dans certains cas, donc, le gouvernement cesserait d'autoriser des transferts que seule la réglementation rendait possibles. Ceci pourrait être à l'avantage de la société.

On pourrait continuer à effectuer des transferts dans certains secteurs, par des méthodes moins coûteuses (mais politiquement plus difficiles) comme le système fiscal :

> *Si l'on admet que le risque augmente les coûts directs de la redistribution du revenu par le moyen de la réglementation, on comprend mieux le bien-fondé de la maxime des économistes selon laquelle une subvention de fonds versée à partir des recettes fiscales constitue un instrument de redistribution du revenu beaucoup plus efficace que la réglementation directe*[26].

Une des études préparées pour cette Commission[27] fait une mise en garde appropriée. Il est très fréquent que nous ne sachions pas si une industrie particulière pratique la méthode du financement d'un service par un autre. Le prix des chemises est généralement le même pour les petites et les très grandes tailles. Cela veut-il dire que les personnes de petite taille financent celles de grande taille et cela reflète-t-il le fait qu'une différence de prix présenterait plus d'inconvénients que d'avantages? En outre, même lorsque nous identifions un cas de financement d'un secteur par un autre, nous ne

savons pas exactement qui en bénéficie en dernier lieu. Les tarifs des appels téléphoniques locaux sont plus élevés pour les entreprises que pour les particuliers. Il est difficile de juger qui bénéficie en fin de compte de la différence. Il n'est pas facile, par conséquent, de rendre les transferts réglementaires plus explicites et plus visibles politiquement. Toutefois, il semble souhaitable de progresser dans cette direction.

En conclusion, la réglementation comporte des problèmes complexes. Il faut tout d'abord déterminer qui établira les règlements et comment. Comme il faut que le responsable de la réglementation soit désintéressé, le gouvernement est le choix logique. Il y a des problèmes plus urgents qui ont rapport au processus de réglementation même. Les commissaires ont identifié un certain nombre de lacunes et ont proposé plusieurs solutions pour y remédier. Les questions soulevées concernent le degré excessif de réglementation dans certains secteurs, auquel s'ajoutent les règlements qui sont contradictoires et qui se chevauchent; le pouvoir discrétionnaire excessif des responsables de la réglementation qui augmente l'incertitude; le manque de consultations sur les modifications des mesures régulatrices proposées et le manque de clarté entourant le transfert des coûts (revenu) souvent inhérent à certains règlements. Afin de réduire ou d'éviter ces problèmes, les commissaires suggèrent la réforme de plusieurs secteurs du processus de réglementation.

Suggestions de réformes

Clauses « crépuscule » Les commissaires proposent l'institution de clauses « crépuscule » pour toutes les activités de réglementation entreprises par les ministères et les agences du gouvernement. Ces clauses auront pour objet de forcer le Parlement à réévaluer périodiquement (peut-être tous les dix ans) le maintien de règlements particuliers. Si le Parlement approuve ce maintien, il doit modifier les lois en vigueur afin de tenir compte des changements de circonstances et de conditions, comme c'est le cas actuellement pour la *Loi sur les banques*, qui est réexaminée tous les dix ans.

Réduction de la discrétion en matière de réglementation Les gouvernements créent en général des organismes de réglementation pour remplir les fonctions qui requièrent un jugement. Par conséquent, ils donnent aux personnes chargées d'appliquer les règlements une certaine discrétion dans l'exercice de leur mandat. Cependant, les gouvernements peuvent donner aux autorités chargées de la réglementation trop de discrétion, et ainsi augmenter indûment l'incertitude relative à ce processus. Les commissaires suggèrent un examen des mandats existants des organismes de réglementation, afin de déterminer s'il faut que le Parlement précise les responsabilités de ceux qui appliquent les règlements et définisse mieux leurs procédures et leurs méthodes routinières.

Augmentation de la consultation Ces dernières années, les autorités ont pris de plus en plus conscience qu'elles devaient consulter ceux qui sont affectés directement et indirectement par la création de nouveaux processus réglementaires ou par la modification de processus existants. Il faudrait que

cette obligation s'applique aux propositions générales de règlements faites par le gouvernement aussi bien qu'à celles, plus détaillées, faites par les organismes de réglementation. Le gouvernement fédéral pourrait donner une nouvelle impulsion à ce processus de consultation en demandant au ministère et/ou à l'organisme de réglementation concerné de consulter le public et les groupes d'intérêts spéciaux, quand c'est approprié, sur les propositions de changements de procédures et de modalités de réglementation. Le Parlement devrait suivre ce même processus de consultation.

La surveillance de la redistribution réglementaire des revenus Les commissaires ont noté que, dans l'exercice de leurs fonctions, de nombreux organismes de réglementation acceptent ou exigent une redistribution des coûts et, par conséquent, des revenus, souvent au moyen d'un interfinancement parmi les divers utilisateurs d'un service particulier. Chaque cas nécessite un examen particulier. Cependant, de tels transferts sont souvent cachés ou mystérieux. Sans pleine connaissance de l'importance de telles redistributions, il est, naturellement, impossible de se rendre compte de leur nécessité. Pour permettre une telle évaluation, nous suggérons que le Parlement exige des organismes de réglementation, ou peut-être de leurs directeurs d'enquêtes et de recherches, qu'ils fassent régulièrement un rapport détaillé au Parlement et au public, sur l'importance de tous les coûts et de tous les revenus de redistribution occasionnés par l'application de règlements.

La politique de la concurrence

On a souvent dit des marchés canadiens qu'ils tendent à être moins concurrentiels que ceux des autres pays, surtout que ceux des États-Unis. Avec le temps, beaucoup d'industries canadiennes sont caractérisées par un nombre relativement peu élevé de producteurs et par une absence relative de changements dans le partage du marché. En outre, la plupart des analystes pensent que la politique de la concurrence du Canada n'arrive pas à empêcher la concentration de l'activité économique.

Au cours des années 1970, la mode en Amérique du Nord a été à la diversification, et un certain nombre de grands trusts furent créés. Ces fusions furent financées d'un grand nombre de manières, mais, inévitablement, des montants importants d'actions se retrouvèrent entre les mains des investisseurs institutionnels et de petits porteurs. Aussi, les trusts furent soumis à la discipline de la Bourse. Au Canada, une grande partie de cette activité de prise de participation a été financée par emprunts, et le seul obstacle à cette tendance à la concentration a été l'obligation de rembourser les banques. Il y a eu également des concentrations énormes de capitaux privés accompagnées d'emprunts bancaires, et l'acquisition d'actifs très importants.

Une étude de la concentration de l'activité économique au Canada a conduit la Commission aux conclusions suivantes[28] :

- La concentration globale (c'est-à-dire la part des actifs de sociétés contrôlée par les 25, 50 ou 100 entreprises les plus importantes) a augmenté depuis 1968, et en particulier depuis 1975. La proportion de l'actif des 100 entreprises les plus importantes appartenant à des

entreprises gouvernementales ou sous contrôle canadien a également augmenté.

- La concentration a augmenté dans presque tous les secteurs, pendant la période 1975–1980, ainsi qu'on peut le voir dans le tableau 9-15. En matière de changements sectoriels, il y a eu une évolution importante du ratio de concentration dans des secteurs industriels particuliers, comme celui des carburants minéraux (+8,9 pour cent), des grands magasins (+41,7 pour cent), et des transports par eau (-17,1 pour cent). Il y a eu peu de changements importants dans le secteur manufacturier.
- Le modèle qui s'est développé au Canada est caractérisé par une baisse de la concentration dans les industries qui étaient auparavant hautement concentrées et une augmentation de la concentration dans les industries qui ne l'étaient pas. Ce modèle a particulièrement fonctionné entre 1970 et 1980.
- Les industries canadiennes particulières tendent à être plus concentrées que leurs homonymes américaines. C'est-à-dire que la proportion des expéditions ou des ventes des quatre plus grands producteurs est beaucoup plus élevée dans la plupart des industries canadiennes. Au total, près des quatre cinquièmes de l'activité économique américaine sont, essentiellement, concurrentiels. On estime qu'au Canada, ce pourcentage est beaucoup plus faible, et s'élève uniquement aux deux tiers de l'activité économique mesurée par le PNB.

On peut se poser cette question : « Que signifient ces données? » Commençons par le problème d'augmentation de la concentration globale.

TABLEAU 9-15 Variation du ratio de concentration de quatre entreprises 1975–1980[a]

Industrie	Variation
Agriculture, forêts et pêches	−0,5
Mines[b]	−1,1
Fabrication	+0,4
Construction	−3,0
Commerce de gros	−4,1
Commerce de détail	+5,1
Transports, communications et services publics	+7,8
Finances	+4,4
Services	+7,6

Source : R.S. Khemani, « L'ampleur et l'évolution de la concurrence dans l'économie canadienne » dans *L'industrie canadienne en transition*, vol. 2 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.

a) Variation en pourcentage d'expéditions des quatre entreprises les plus importantes (y compris les entreprises gouvernementales) 1975 à 1980;

b) suivant les données de 1976.

En général, les économistes évaluent les conséquences de la concentration industrielle dans un contexte de secteur particulier. Les estimations de concentration globale constituent uniquement des mesures de la taille des entreprises les plus grandes dans un secteur industriel donné, par rapport à la taille de ce secteur, et non pas par rapport à la taille d'un marché particulier. Le fait qu'une entreprise est grande n'implique pas nécessairement des conséquences économiques négatives; au contraire, les grandes entreprises bénéficient en général d'économies d'échelle. Le Rapport de la Commission royale d'enquête sur les groupements de sociétés comporte les conclusions suivantes :

> *Notre étude des conglomérats a révélé que la diversification n'a probablement pas accru la concentration et a peut-être augmenté la concurrence. Certains signes indiquent cependant qu'elle a diminué l'efficacité globale des sociétés en cause, si l'on en juge d'après le rendement des avoirs, et que les investisseurs ayant des placements dans des entreprises hautement diversifiées ont obtenu un rendement inférieur à la moyenne. En principe, les entreprises diversifiées sont mieux en mesure que les autres de s'engager dans diverses pratiques anticoncurrentielles (par exemple, la fixation de prix déloyaux, le financement compensatoire, les ventes liées, etc.) bien qu'elles semblent ne s'y être livrées que dans de très rares cas. Nous en sommes arrivés à la conclusion que la loi projetée sur la concurrence permettra de régler facilement ces problèmes. Pareillement, nous estimons qu'il n'est nullement besoin d'une loi distincte concernant les fusions d'entreprises*[29].

Une augmentation de la concentration des producteurs sur un marché particulier peut être néfaste, mais uniquement dans des conditions particulières. Le nombre de producteurs intérieurs dans une industrie n'importe pas du point de vue de la concurrence si l'industrie est soumise à la concurrence internationale, ou si les barrières qui la protègent de l'entrée de concurrents nouveaux sont minimes. Même si l'entrée de nouveaux concurrents est difficile et s'il y a peu, ou pas, de concurrence internationale, les conséquences ne sont pas nécessairement mauvaises. Si une plus grande concentration des producteurs occasionne la création d'usines plus grandes, plus efficientes, ou une répartition plus rationnelle de la production dans le pays et parmi les usines, les bénéfices pour l'économie d'une production à coût plus bas annulent en général les coûts occasionnés par l'accroissement de pouvoir de monopole.

Une étude faite par la Commission trouve que l'augmentation de puissance de production, qui résulte souvent d'une rationalisation, est en général associée à une augmentation de concentration des producteurs[30]. Aussi, pour que nos producteurs profitent d'économies de grande échelle, il faut qu'ils soient grands par rapport au marché canadien. En outre, à mesure que la production se rationalise, un certain nombre d'industries canadiennes risquent de devenir encore plus concentrées, ce qui ne serait pas mauvais.

On ne peut trop insister sur l'importance d'une libéralisation des échanges pour garantir la concurrence. Étant donné la discipline des prix des marchés internationaux, le Canada peut profiter des avantages des économies d'échelle et de rationalisation de son économie sans avoir à souffrir d'augmentations du pouvoir de monopole intérieur.

Dans une étude récente[31], le Conseil économique du Canada insiste sur ce point, en comparant la concentration de la production intérieure avec la concentration des ventes intérieures, qui comprennent les ventes de marchandises importées. Quand on utilise cette mesure de concentration, ajustée par les importations, on obtient pour le Canada des niveaux de concentration qui ressemblent beaucoup plus à ceux des États-Unis. En outre, à cause de l'intensification du commerce extérieur depuis les années 1970, la concentration ajustée par les importations dans le secteur manufacturier canadien a, en fait, diminué de près de 10 pour cent pendant cette décennie.

Examinons maintenant l'hypothèse plus générale contenue dans cette étude de la Commission[32], selon laquelle la proportion du PNB produite dans des conditions de concurrence effective est beaucoup moins importante au Canada qu'aux États-Unis. Il est très difficile de faire ce genre de calcul avec précision; d'autres chercheurs peuvent aboutir à d'autres conclusions. Néanmoins, les estimations contenues dans l'étude – que les quatre cinquièmes de l'économie américaine sont concurrentiels, contre uniquement les deux tiers de l'économie canadienne – suggèrent qu'il existe entre les deux pays une différence importante, quelles que soient la dimension exacte de ces proportions.

L'étude attribue la majeure partie de cette différence à une plus grande ingérence du gouvernement dans la fixation des prix, la production et les restrictions à l'importation dans notre pays. Par exemple, elle estime que 86 pour cent du secteur agricole américain sont en fait concurrentiels, contre uniquement 53 pour cent du secteur agricole canadien. Cette différence est due au fait qu'au Canada, il y a beaucoup plus d'offices de stabilisation des prix, qui réduisent l'offre de produits, qu'aux États-Unis[33].

Cette observation a deux implications. Premièrement, le pouvoir d'augmenter la concurrence de fait dans le secteur agricole appartient presque entièrement aux provinces et au gouvernement fédéral. Les gouvernements pourraient abolir les offices de stabilisation de l'offre ou réviser leur mandat afin de laisser plus de champ à la concurrence, peut-être en élevant les limites de l'offre autorisée, en facilitant l'entrée de producteurs nouveaux ou en permettant un degré plus grand de concurrence internationale sur le marché intérieur. On pourrait appliquer ce principe à de nombreux autres secteurs. L'absence de concurrence que l'on note au Canada résulte, dans de nombreux cas, non pas d'une absence de lois antitrust du genre traditionnel américain, mais de restrictions de la concurrence mises en place par les gouvernements eux-mêmes.

Deuxièmement, il est important de noter qu'alors que les États-Unis utilisent moins les offices de stabilisation que le Canada, nos voisins essayent d'obtenir les mêmes résultats que nous grâce à divers systèmes de soutien des prix et autres formes de subventions. Il n'est pas difficile de démontrer que ces deux systèmes, qui ont pour objet d'augmenter le revenu agricole, font subir un coût à l'économie, mais que les offices de stabilisation occasionnent moins de pertes que les méthodes américaines de soutien des prix. Ce qui est important, ici, c'est que la concurrence est un moyen, et non une fin : il existe des cas où la restriction de la concurrence est bonne sur le plan social, ou tout au moins constitue la meilleure option dont on dispose.

Les calculs qui essayent de mesurer le degré de concurrence en utilisant le degré de concentration interne dans une industrie donnée peuvent également induire en erreur. Une étude entreprise pour la Commission[34], trouve que, sur cette base, 96 pour cent de l'industrie minière et pétrolière aux États-Unis sont effectivement concurrentiels, contre uniquement 7 pour cent au Canada. Cette étude attribue cette différence en partie au contrôle du prix du pétrole brut et du gaz naturel au Canada. Elle l'attribue également au niveau élevé de concentration du secteur canadien. Il est difficile de croire, cependant, qu'une comparaison entre les deux secteurs nationaux donne une idée exacte des montants relatifs de concurrence dans les deux pays. En fait, le secteur canadien est soumis à une concurrence étrangère intense, à l'intérieur du pays et à l'étranger.

Si les producteurs canadiens disposent, en fait, d'un pouvoir de monopole, ils peuvent l'exercer sur les marchés internationaux, et cette situation peut, dans l'ensemble, occasionner des bénéfices pour tous les Canadiens. Prenons l'exemple de l'industrie de la potasse de la Saskatchewan : l'introduction d'un système de rationnement et la consolidation postérieure de cette industrie sous la direction de la *Potash Corporation of Saskatchewan*, organisme gouvernemental, ont peut-être occasionné des bénéfices plus élevés sur les ventes d'exportation, que si ces mesures n'existaient pas. Dans ce contexte, des restrictions de la concurrence occasionnent des bénéfices pour l'économie, car elles procurent des gains plus élevés aux producteurs canadiens et, peut-être, des redevances plus élevées aux gouvernements du Canada.

En général, la question n'est pas de savoir si les gouvernements devraient poursuivre d'une manière plus active leur politique antitrust, anti-concentration. Les gouvernements restreignent souvent la concurrence; en fait, ils mènent souvent une lutte intense et permanente contre la concurrence. Lorsqu'on réalise cela, on peut se poser les questions fondamentales suivantes :

- Quelles mesures restreignant la concurrence sont fonctionnelles et méritent d'être conservées?
- Quelle est la méthode la plus efficace pour éliminer les restrictions de concurrence qui existent encore?

Il existe certaines restrictions évidemment fonctionnelles de la concurrence, qu'il faut conserver. Personne n'est en faveur de permettre l'entrée inconditionnelle de producteurs dans les pêcheries de l'Atlantique ou du Pacifique, par exemple. Et personne n'est en faveur de permettre l'entrée inconditionnelle dans certaines professions libérales, quoique l'on puisse mettre en question les normes d'entrée et le pouvoir d'établissement de ces normes. Des restrictions de la concurrence sur les marchés d'exportation peuvent également être généralement avantageuses, même si elles se poursuivent, dans une certaine mesure, sur le marché intérieur.

Cependant, la plupart du temps, un arrêt de la concurrence ne profite qu'à un seul groupe, et n'est pas dans l'intérêt de l'ensemble de l'économie. La question, alors, devient comment, le mieux, promouvoir, conserver ou recréer la concurrence. Les deux moyens les plus importants pour promouvoir la concurrence sont :

- la libéralisation des échanges; et
- l'élimination des restrictions réglementaires de prix, de production et d'entrée sur le marché, qui existent dans certaines industries.

Dans les secteurs de l'économie où les biens et les services traversent librement les frontières nationales, cette concurrence internationale suffit en général à assurer des conditions de concurrence sur les marchés intérieurs. Dans ces secteurs, on n'a pas tellement besoin de politique gouvernementale pour restreindre les fusions de sociétés canadiennes, la concentration dans des secteurs industriels canadiens particuliers, ou les accords de coopération entre fournissseurs canadiens. Même une politique de concurrence bien conçue et efficacement administrée constitue un mauvais substitut à une exposition de l'industrie nationale aux ventes de la concurrence mondiale.

Dans de nombreuses économies de marché, la politique de la concurrence est basée sur la théorie voulant que les bénéfices économiques d'une production efficiente à large échelle soient supérieurs aux coûts économiques associés à l'augmentation de pouvoir de marché, qui est en général inhérente au développement d'économies d'échelle. Dans une économie de petite taille, des augmentations d'échelle de production occasionnent nécessairement des bénéfices économiques nets lorsqu'elles se produisent dans des secteurs où il existe de la concurrence internationale. On ne peut trop insister sur le rôle central que joue une libération des échanges pour augmenter la concurrence intérieure. Au Canada, le nombre de cas antitrust où la disparition des barrières douanières auraient éliminé les activités soi-disant anticoncurrentielles est important.

La deuxième condition importante pour augmenter la concurrence intérieure est l'élimination des restrictions réglementaires de prix, de production et d'entrée sur le marché. Lorsqu'on enlève ces restrictions, la crainte de nouvelles entrées sur le marché suffit à discipliner les participants. Des travaux théoriques récents en organisation industrielle démontrent que la simple possibilité de concurrence garantit des prix concurrentiels et une production efficiente, même sur les marchés où il n'y a que quelques entreprises. Au Canada, le secteur des transports, celui de la finance et celui des services professionnels sont des candidats évidents à une dé-réglementation partielle de ce genre.

Examinons maintenant la relation qui existe entre la politique de la concurrence et les secteurs de l'économie qui ne sont pas soumis à une concurrence directe de l'étranger, soit à cause de leur nature particulière (comme celui de la construction), soit parce que la concurrence étrangère entrerait en conflit avec d'autres objectifs (comme la protection des médias de communication pour des raisons sociales et culturelles). Il se pose également des questions de politique de la concurrence lorsque les barrières à l'entrée de concurrents possibles dans une industrie (autres que celles imposées par les règlements) sont exceptionnellement élevées.

La politique de la concurrence s'est traditionnellement intéressée aux fusions ayant des effets néfastes sur l'économie. En vertu de la loi actuelle relative aux enquêtes sur les coalitions, par exemple, il est criminel de faire une fusion « lorsque la concurrence [...] est ou doit être diminuée au détriment

ou contre l'intérêt du public, qu'il s'agisse des consommateurs, des producteurs ou des autres[35] ».

Cette disposition, comme les restrictions semblables qui s'appliquaient auparavant, s'est avérée presque totalement inefficace, mais on pense de plus en plus que l'orientation de cette politique est mauvaise. Depuis que le Conseil économique du Canada a publié son rapport sur la politique de la concurrence en 1969[36], on pense qu'il faudrait retirer les questions de fusions du code criminel et en faire du droit civil, jugées sur leur propre mérite par un tribunal administratif.

Diverses propositions faites pendant les années 1970 pour appliquer cette nouvelle théorie se sont heurtées à une vive opposition du monde des affaires, qui s'opposait à l'étendue du champ d'application de la loi proposée, aux pouvoirs discrétionnaires qu'elle conférait aux membres du tribunal administratif, à l'incertitude qu'elle produisait, ainsi qu'à d'autres points. Des amendements présentés au Parlement au milieu de 1984, mais jamais adoptés, avaient pour objet de réduire l'incertitude en donnant aux tribunaux le droit de juger les cas de fusions en se basant sur un ensemble très simple de critères qui laissaient peu ou pas de latitude aux juges, sur les coûts et les bénéfices économiques de la proposition de fusion.

Quand ces propositions de réformes furent présentées, un certain nombre d'observateurs ont pensé qu'il ne serait pas difficile pour un tribunal compétent de faire une distinction entre les fusions qui servent l'intérêt public en augmentant l'efficience de l'économie – bénéfice qui annule le coût possible d'une réduction de la concurrence sur le marché, que l'on peut de toute manière éviter par d'autres moyens, comme des réductions de tarifs douaniers – et les fusions qui servent uniquement les intérêts des parties fusionnantes. Cependant, avec le temps, la plupart des observateurs comprennent mieux les problèmes de développement de normes adéquates pour déterminer quelles fusions il faut approuver et quelles fusions il faut rejeter.

Les fusions horizontales, mettant en cause des entreprises qui servent déjà essentiellement le même marché, devraient être les plus simples à évaluer. Il est probable que la grande majorité des fusions horizontales examinées par un tribunal devraient être approuvées sans trop de difficulté si elles sont soumises à la concurrence de biens ou de services étrangers. Même dans des industries où la concurrence est inexistante et les barrières à l'entrée de concurrents domestiques élevées, les fusions devraient probablement être approuvées si elles semblent augmenter d'une manière significative l'efficacité économique.

Aucune des modifications législatives proposées au cours des dernières années ne prévoit que les constitutions de trusts – c'est-à-dire les fusions qui impliquent des sociétés fonctionnant sur des marchés non reliés entre eux – soient assujetties à un examen par les tribunaux civils ou par un tribunal administratif. Les fusions verticales, qui font intervenir des entreprises fonctionnant dans des secteurs différents d'une chaîne d'offre intégrée (la fusion d'une société de transformation d'aliments avec un détaillant majeur d'alimentation, par exemple), devraient presque certainement être soumises à examen, mais la détermination de critères adéquats,

pour déterminer si ces fusions sont dans l'intérêt public, n'a, à notre connaissance, jamais eu lieu. Le problème fondamental est qu'on ne peut définir le pouvoir de marché qu'en fonction d'un marché particulier; or, une fusion verticale implique la création d'une entité qui fonctionne sur plusieurs marchés. Aussi, il est difficile de déterminer si une intégration verticale par une entreprise qui occupe une situation dominante sur le marché est ou n'est pas bénéfique.

Les propositions de réformes faites au cours de ces dernières années ont également eu pour objet d'annuler les dispositions de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*, qui considèrent comme offense criminelle le comportement monopolistique causant préjudice à l'intérêt public. Encore, les propositions antérieures prévoyaient que ces cas devaient être examinés par un tribunal administratif, alors que les modifications proposées en 1984 envoyaient ces questions aux tribunaux civils.

Nous, commissaires, avons déjà donné notre opinion : dans la mesure du possible, le Canada devrait utiliser le commerce international pour assurer le maintien d'une concurrence dynamique sur le marché intérieur. Le Canada devrait également chercher à étendre considérablement les frontières de la concurrence dans des industries où celle-ci est restreinte par réglementation. Dans d'autres secteurs de notre économie, cependant, on devrait mettre au point des instruments de politique qui maintiennent la concurrence parmi les fournisseurs nationaux de biens et de services autant que possible sur le plan économique. Cet objectif sert l'intérêt des consommateurs, en même temps qu'il abaisse, grâce à la concurrence, les coûts des produits requis par les sociétés canadiennes qui font concurrence aux sociétés étrangères au Canada et à l'extérieur.

À notre avis, d'un point de vue de politique gouvernementale, on aurait tort de s'inquiéter de la grande majorité des fusions de sociétés, quand celles-ci constituent une réponse à la dynamique du marché, et notamment quand les entrées de produits importés de l'étranger permettent le maintien d'un degré adéquat de concurrence. Cependant, en même temps, un pays moderne avec une économie de marché ouvert doit disposer, dans son code civil, de moyens qui lui permettent d'empêcher les fusions horizontales ou verticales contraires à l'intérêt public. De tels abus se produisent, par exemple, lorsqu'une entreprise en position dominante sur le marché vend un produit à un prix exceptionnellement bas afin de ruiner ses concurrents.

Les observateurs qui admettent ce besoin de réforme des règlements concernant les fusions et le comportement concurrentiel se divisent généralement en deux groupes : ceux qui croient que ces questions doivent être du ressort d'un tribunal administratif, avec droit d'appel devant les tribunaux civils uniquement en matière de droit, de juridiction et de justice naturelle, et ceux qui pensent que ces questions sont entièrement du ressort des tribunaux civils. Ceux qui sont en faveur d'un tribunal administratif, comme l'actuelle Commission des pratiques restrictives du commerce au Canada, soutiennent que seul un organisme de ce genre peut exercer le jugement économique requis pour déterminer si un cas particulier de comportement économique cause un préjudice à l'intérêt public. Ceux qui s'opposent à la juridiction d'un tel tribunal, et qui sont en faveur de tribunaux

civils, sont de cette opinion parce qu'ils sont opposés au pouvoir discrétionnaire qu'impliquerait la première solution. Celle-ci, disent-ils, amènerait arbitraire et incertitude.

Comme les commissaires l'ont indiqué plus haut, nous sommes bien conscients de la difficulté de développer des critères pour déterminer si certains types de fusions servent, ou ne servent pas, l'intérêt public. Nous comprenons également la difficulté de distinguer entre un comportement économique aux intentions et aux effets abusifs et préjudiciables, et un comportement aux intentions innocentes et conforme aux normes acceptées de concurrence. Étant donné qu'il est difficile de faire de telles distinctions, nous concluons qu'il vaudrait mieux demander à un tribunal administratif d'exercer son meilleur jugement économique pour résoudre les cas de fusions et de monopole, que d'avoir recours au jugement des tribunaux civils, lesquels ne sont pas équipés pour exercer un jugement économique.

Nous devons également souligner que, à notre avis, le tribunal administratif que nous proposons, ne devrait examiner les fusions, les allégations de comportement monopolistique, et les questions conjointes, comme les accords de spécialisation ayant pour objet une plus grande rationalisation industrielle, que si elles semblent sérieusement menacer la concurrence sur le marché intérieur. Le tribunal devrait baser son jugement sur les circonstances particulières à chaque cas qu'il examine, mais la loi et les règlements qui régissent sa création devraient soigneusement définir son mandat et énoncer des directives claires sur ses procédures et ses délibérations.

Une étude entreprise pour la Commission[37] analyse certains types de restrictions de la concurrence, qui peuvent exister dans tous les domaines de l'offre, comme les restrictions territoriales de ventes, les contrats d'exclusivité et les contrats de ventes conditionnelles, et de fixation du prix de revente. Depuis 1975, les trois premières de ces méthodes de restriction de la concurrence sont assujetties à l'examen de la Commission des pratiques restrictives du commerce du Canada, qui dispose d'un certain nombre de moyens si elle pense que ces méthodes réduisent substantiellement la concurrence sur le marché. En 1951, le Parlement a décidé qu'il était illégal pour les fabricants ou les grossistes de demander à un détaillant de vendre un produit à un prix minimum, bien que ces deux groupes de commerçants soient libres de « suggérer » un prix de vente. L'application de cette interdiction de prix de détail minimum constitue, depuis trois décennies, une activité majeure des autorités de lutte anti-coalitions. L'étude entreprise pour la Commission soutient qu'il existe des conditions où le maintien d'un prix minimum de vente peut occasionner des bénéfices économiques importants. Les commissaires ne peuvent arriver à des conclusions sur cette question, mais nous recommandons un examen des modalités qui rendent illégal, quelles que soient les circonstances, de demander un prix de vente prédéterminé. On peut décider que les accords de prix de revente sont illégaux uniquement lorsqu'ils ont, sur la concurrence, des effets nuisibles manifestement plus élevés que leurs bénéfices. Autrement, les accords de prix de revente pourraient faire l'objet d'un examen par un tribunal administratif, exactement comme les méthodes de ventes exclusives et liées sont actuellement examinées par la Commission sur les pratiques restrictives du commerce du Canada.

Depuis quelques années, les lois contre les ententes visant à limiter la concurrence au moyen de méthodes telles que la fixation des prix et le partage des marchés, fonctionnaient raisonnablement bien, et remplissaient leurs objectifs limités. Cependant, la Cour suprême du Canada a émis récemment des jugements qui semblent limiter l'efficacité de ces dispositions en augmentant le fardeau que doit assumer la Couronne pour prouver l'intention des prétendus conspirateurs et l'effet néfaste de leur action sur l'économie. À notre avis, il est important que la loi soit modifiée afin d'annuler ces limitations imposées à la Couronne.

Nous sommes d'accord avec les conclusions de la Commission royale d'enquête sur les groupements de sociétés, selon lesquelles les fusions et les acquisitions auxquelles participent des trusts majeurs devraient être traitées sur une base individuelle par le gouvernement fédéral et le Parlement. Comme l'a fait remarquer la Commission dans son rapport de 1978, la décision d'empêcher une fusion est essentiellement de nature politique :

> *La tentative de fusion de la* Power-Argus *était importante, non en raison de son incidence possible sur la concurrence au sein de certaines industries (elle aurait d'ailleurs été faible, croyons-nous), mais parce que la notoriété des parties en cause rendait important, aux yeux du public, le geste qu'elles allaient poser. Des transactions aussi spectaculaires devront toujours faire l'objet d'une enquête. Nous estimons que de telles fusions devraient d'abord être analysées à la lumière des dispositions de la* Loi sur la concurrence, *mais (comme dans le cas de la* Power-Argus*) s'il n'y a pas de conséquences marquées sur la concurrence, ou aucune dont on puisse disposer en vertu de la Loi, l'État peut quand même avoir des raisons primordiales d'intervenir pour protéger l'intérêt public. Nous ne pensons pas qu'il soit possible d'établir à l'avance des critères législatifs permettant d'évaluer des cas exceptionnels comme celui de la fusion de la* Power-Argus. *Si l'État intervient pour empêcher ou dissoudre une fusion du genre, la décision doit être politique et elle doit émaner du gouvernement et du Parlement, qui auront tenu compte de toutes les circonstances*[38].

Essentiellement, la méthode proposée ici laisse le rôle central d'assurer un comportement concurrentiel au contrôle du marché international et à la menace posée par l'entrée d'intérêts concurrents. Elle minimise les manipulations, par le gouvernement, de la structure de l'industrie nationale. Cette méthode n'est pas conforme à la tradition américaine, mais correspond aux moyens utilisés au Canada, à certaines tendances récentes aux États-Unis et aux méthodes utilisées dans la plupart des pays industrialisés. Une autre étude[39] faite pour la Commission suggère que bien que la plupart des pays industrialisés accordent leur soutien à une politique de concurrence effective, ils ne mettent pas en pratique ce qu'ils prêchent. En termes plus simples, ces pays ont tous des modalités en faveur de la concurrence dans leurs lois, mais l'application de ces modalités est plutôt l'exception que la règle.

Un facteur dans cette absence d'application par la plupart des pays industriels – facteur qui occasionnera des problèmes même pour une politique de concurrence limitée au Canada – est le recours à la méthode dite « stratégique » ou « avec cible », ou encore « orientée », en matière de politique industrielle. Selon cette méthode, les gouvernements soutiennent les

entreprises nationales qui s'engagent dans des activités de forte croissance, et établissent des barrières élevées d'entrées, dans l'espoir d'obtenir un avantage commercial mondial. Une étude majeure préparée pour la Commission note que dans un petit pays, la méthode « avec cible » ou « orientée » permet avec une certitude presqu'absolue de garantir le contrôle du marché national à l'entreprise choisie[40]. Le principe de la méthode « avec cible » est d'entrer tôt et de bouger rapidement le long de la courbe d'apprentissage. La réussite qui suit est facilitée par la garantie d'une base au sein du marché intérieur, laquelle fournit le cadre dans lequel l'entreprise peut accroître son volume de ventes et acquérir de l'aide technique. Ainsi, la mise en œuvre de cette stratégie implique non seulement qu'un gouvernement accepte des fusions et des accords de spécialisation, mais encore qu'il empêche activement l'érosion de la base du marché intérieur de l'entreprise choisie : c'est-à-dire qu'il intervienne pour décourager des entrants potentiels. Bref, ceci empêcherait la concurrence.

Les tensions qui existent entre la politique de la concurrence et la nouvelle stratégie industrielle sont illustrées par le cas d'intégration verticale *Bell Canada/Northern Telecom/Bell Northern Research*, sur lequel la Commission des pratiques commerciales restrictives a récemment publié un rapport[41]. Il s'agissait de questions traditionnelles de politique de concurrence. *Bell Canada*, monopole réglementé, possédait une proportion importante du capital d'un autre fabricant de matériel de télécommunications, *Northern Telecom*, et les deux possèdaient *Bell Northern Research*. Le monopole réglementé pouvait payer un prix excessif à son fournisseur captif et inclure ce prix dans sa base de taux.

On pouvait défendre les liens verticaux qui s'étendaient jusqu'au point final de vente pour des raisons d'augmentation de la productivité et, par conséquent, d'abaissement des coûts. On pouvait réaliser d'autres gains d'efficience en utilisant de nouvelles techniques développées à l'intérieur d'entreprises associées. La question centrale de ce débat, cependant, est la suivante : est-ce que *Northern Telecom* aurait remporté ses succès considérables sur les marchés d'exportation s'il n'avait profité d'un accès garanti au marché important de *Bell Canada*?

Ceux qui s'opposaient dans ce débat étaient d'une part le Bureau de la politique de concurrence, qui soutenait que les fournisseurs concurrents devraient avoir un accès inconditionnel au marché de *Bell Canada*, et d'autre part, le ministère des Communications, qui maintenait que le lien qui existait entre *Bell* et *Northern Telecom* était opportun dans la mesure où il protégeait des emplois canadiens dans l'industrie des télécommunications et favorisait la « souveraineté technologique » du Canada. Le ministère des Communications disait que tous les concurrents européens et extrême-orientaux de *Northern Telecom* bénéficiaient d'une forme d'accès préférentiel auprès de leur société nationale de télécommunications; par conséquent, *Northern Telecom* n'aurait pas pu remporter ses succès considérables sur les marchés d'exportation s'il n'avait bénéficié d'un accès garanti au marché important de *Bell Canada*. La Commission sur les pratiques restrictives du commerce du Canada trouva que l'accès préférentiel de *Northern Telecom* à *Bell Canada* n'avait pas occasionné de paiement trop élevé de matériel pour *Bell*. Par conséquent, le

lien entre les deux sociétés n'avait pas imposé de coûts excessifs aux utilisateurs canadiens, pour leurs services de télécommunications. C'est peut-être vrai dans le cas de la relation entre *Bell* et *Northern*, mais en général, on s'attend à ce qu'une entreprise qui a une base garantie de marché intérieur, l'exploite. Sachant cela, les gouvernements devraient-ils initier, soutenir, accepter ou combattre des mesures garantissant des marchés?

Il faut se rendre compte du lien qui existe entre le cartel de l'uranium, le rationnement de la potasse et l'accès préférentiel à *Bell Canada*. Tous ces accords comportent des restrictions de concurrence impliquant un gouvernement. Tous ont pu procurer un bénéfice au pays. La question est de savoir s'il faut étendre à tout le secteur manufacturier (en particulier le segment utilisant intensivement la technologie) les garanties de marché intérieur ou d'autres restrictions à la concurrence intérieure, comme éléments de la politique industrielle.

Il faut considérer un facteur : la possibilité que cette stratégie ne soit pratique que si elle est cachée, car autrement elle constitue une invitation aux représailles. Plus fondamentale est la question concernant les mérites de l'établissement de cibles. Dans la plupart des cas, les garanties de marché intérieur comportent des coûts économiques importants. On peut considérer ces coûts comme justifiés s'ils sont plus que compensés par des profits supérieurs à la normale sur les marchés étrangers, mais on peut considérer que les perspectives de tels développements sont faibles.

Alors que le lien *Bell Northern* peut avoir contribué à faire de *Northern* un des principaux protagonistes sur le marché mondial – et peut avoir obtenu ce résultat sans imposer un coût pour les clients de *Bell Canada* – ce fait n'implique pas que la politique gouvernementale devrait avoir pour objet de reproduire cette situation ailleurs. La conclusion des commissaires est que, sauf s'il existe des raisons déterminantes, il ne faut pas restreindre la concurrence interne pour des fins de stratégie industrielle.

Notre évaluation des questions majeures de politique de la concurrence nous a mené à conclure qu'il faudrait redéfinir le rôle du directeur des enquêtes et des recherches figurant dans la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*. Dans l'avenir, le titulaire de ce poste devrait moins s'intéresser aux fusions, aux monopoles et aux restrictions verticales imposées le long de la chaîne de l'offre, mais étudier plus la possibilité de réformer les conditions fondamentales qui déterminent l'état de la concurrence dans l'économie canadienne. De telles réformes impliquent une opposition à des demandes de continuation ou d'augmentation de tarifs douaniers, de quotas ou de protection équivalente. Elles impliquent un effort ayant pour objet la suppression des restrictions réglementaires d'entrée et de production, y compris de celles imposées par les associations de membres de professsions libérales et par les offices de stabilisation. Finalement, elles impliquent une opposition à des tentatives de « garantir » à un seul producteur l'accès au marché canadien ou à un marché provincial. Il est vrai que le directeur poursuit ces objectifs depuis le milieu des années 1970, mais les commissaires suggèrent qu'il devrait beaucoup intensifier cette activité. La politique de la concurrence devrait également avoir pour objet de garantir que le traitement de l'investissement étranger au Canada soit conforme au maintien d'une

concurrence forte. Une plus grande liberté d'accès au marché canadien accordée aux investisseurs étrangers devrait aider à augmenter le degré de concurrence dans l'économie canadienne.

Les efforts sérieux consentis entre 1971 et 1975 pour réformer la législation canadienne sur la concurrence ont suscité ce qu'un observateur a décrit comme une opposition « rapide, massive et unanime » du monde des affaires[42]. Il est dans l'intérêt ultime de tous les Canadiens d'essayer à nouveau de réformer la politique canadienne de la concurrence, qui est démodée. Dans la poursuite de cet objectif, il sera important de maintenir certaines caractéristiques de l'actuelle *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* : les dispositions qui permettent aux entreprises canadiennes de coopérer sur les marchés d'exportation, pourvu que cette coopération ne réduise pas la concurrence intérieure. Il sera également important de réparer un oubli de la loi actuelle : l'exemption apparente des professions libérales auto-réglementées (comme le droit et la médecine) des dispositions de la loi si leur conduite est conforme à l'autorité qui leur a été déléguée par la loi provinciale.

Pour formuler et administrer une politique appropriée de la concurrence, le gouvernement devrait envisager de demander à toutes les sociétés importantes – ou groupes de sociétés – publiques et privées, possédées par des étrangers ou par des Canadiens – de rendre public les renseignements relatifs à leurs opérations. Étant donné la taille relativement petite du marché intérieur canadien, un degré élevé de concentration est nécessaire dans certaines industries pour permettre aux Canadiens d'opposer une concurrence efficace aux entreprises étrangères tant au Canada qu'à l'étranger. Cependant, un degré élevé de concentration peut être beaucoup moins acceptable dans les industries canadiennes qui sont bien protégées contre la concurrence des entreprises étrangères. Une absence de concurrence intérieure risque de rendre les biens et les services produits par de telles industries excessivement coûteux pour les entreprises canadiennes qui doivent acheter chez elles. Par conséquent, ces dernières risquent de trouver réduiteleur capacité d'entrer en concurrence avec des entreprises étrangères. Étant donné cette situation, il est important que la politique canadienne de la concurrence puisse réagir à un grand nombre de conditions et de circonstances. La disponibilité de renseignements nombreux sur le fonctionnement de toutes les grandes entreprises est une condition indispensable à l'exercice d'une politique de la concurrence bien équilibrée.

Les sociétés de la Couronne et la privatisation

Quelques sociétés de la Couronne, comme la *Saskatchewan Potash Corporation* ou Pétro-Canada ont acquis d'importantes entreprises privées. Des achats d'actions par la Corporation de développement du Canada (CDC) et des dépositaires de fonds de retraite du gouvernement, comme la Caisse de dépôts et placements du Québec, ont créé plusieurs nouvelles entreprises mixtes. Les données limitées dont nous disposons indiquent que la participation du gouvernement au secteur mixte représentait, en 1982, 7,5 pour cent du capital-actions au Canada : soit cinq fois plus qu'en 1972.

La propriété, par l'État, d'entreprises industrielles a augmenté au Canada, mais elle n'est pas encore tellement importante, par rapport à l'Europe ou aux pays en voie de développement comme le Brésil, le Mexique ou les Indes. Il y a des pays où l'État possède beaucoup moins d'entreprises privées que le Canada : c'est le cas en particulier du Japon et des États-Unis. Cependant, il y a en général peu de privatisations d'entreprises publiques, sauf au Royaume-Uni. Ainsi qu'on peut le voir dans le tableau 9-16, le gouvernement de la Grande-Bretagne a vendu en partie ou en totalité un certain nombre d'entreprises nationalisées au secteur privé. À cette date, il a « privatisé » ou prévu pour « privatisation » environ dix pour cent des avoirs des entreprises gouvernementales[43].

Lorsque l'on étudie l'exemple britannique, on peut se demander si le Canada devrait le suivre. Les résultats financiers défavorables obtenus par un certain nombre d'entreprises gouvernementales canadiennes nous incitent à répondre à cette question, ainsi que la perception que de nombreuses sociétés de la Couronne ne sont pas suffisamment responsables vis-à-vis du gouvernement. En outre, privatisation, dé-réglementation et concurrence sont des questions reliées. Il faut noter en passant qu'il est peut-être plus difficile de privatiser que de nationaliser.

Pour pouvoir décider s'il faut privatiser une entreprise gouvernementale, il faut d'abord se demander si l'entreprise est un instrument efficace de politique gouvernementale. Dans certains cas, la réponse est évidente. L'objet de la Société de développement du Cap-Breton (Devco) est de promouvoir l'emploi dans la région en soutenant les mines de charbons et d'autres formes de développement industriel. Dans d'autres cas, la fonction de politique gouvernementale peut être moins évidente; en fait, elle peut ne plus exister. Si une entreprise gouvernementale ne sert plus ses objectifs de politique publique, on peut légitimement demander pourquoi on ne la privatise pas. La réponse à cette question dépend au moins en partie des vues idéologiques que l'on a concernant l'ingérence gouvernementale dans les entreprises commerciales qui ne servent pas un objectif de politique publique. Les commissaires sont tentés de croire que la majorité des Canadiens pensent que le gouvernement ne devrait pas s'ingérer, sauf pour des impératifs de politique publique.

Est-ce que les intérêts de la politique publique continuent à justifier la propriété totale ou partielle, par le gouvernement fédéral, de sociétés comme Air Canada, les Chemins de fer nationaux du Canada, Teléglobe, Eldorado nucléaire, et la CDC? En dehors de toute idéologie, la question principale se pose comme suit : est-ce que la privatisation de ces sociétés augmenterait leur efficience? Les données disponibles suggèrent que la privatisation de telles sociétés n'occasionnerait probablement pas d'augmentation de l'efficience dans la plupart des cas. Il semble plutôt que, en soi, la privatisation ne produirait guère, ou pas, d'accroissement de productivité.

Cependant, la privatisation de telles entreprises serait avantageuse pour d'autres raisons. Ainsi, par exemple, la dé-réglementation de l'industrie des compagnies aériennes ne peut, selon de nombreux observateurs, se faire effectivement sans une modification profonde du statut d'Air Canada. Ce changement peut consister en une privatisation de la ligne aérienne, afin de la soumettre à la discipline des marchés de capitaux, et en une suppression des

TABLEAU 9-16 L'effort de privatisation britannique

Le programme de privatisation

Années	Mise en vente	Montant (millions de livres)
1979–1980	5 pour cent de BP	276
	25 pour cent de ICL	37
	Actions de *Suez Finance Company* et divers	57
1980–1981	50 pour cent de *Ferranti*	55
	100 pour cent de *Fairey*	22
	Permis de pétrole dans la mer du Nord	195
	51 pour cent de *British Aerospace*	43
	Divers et petits NEB	91
1981–1982	24 pour cent de *British Sugar*	44
	50 pour cent de *Cable and Wireless*	182
	100 pour cent de *Amersham International*	64
	100 pour cent de *National Freight Consortium*	5
	Divers plus ventes de terres et de propriétés de *Crown Agent* et *Forestry Commission*	199
1982–1983	51 pour cent de *Britoil* (premier appel au comptant)	334
	49 pour cent de *Associated British Ports*	46
	Hôtels BR	35
	Vente de permis pétroliers, de stocks de pétrole et divers	73
1983–1984	Deuxième appel de comptant pour *Britoil*	293
	7 pour cent de BP	565
	25 pour cent de *Cable and Wireless*	260
	Divers	132
Été 1984	100 pour cent de *BR Sealink*	66
	100 pour cent de Jaguar	297
Automne 1984	50 pour cent de *British Telecom* (payable en juin 1986)	3 900
Prévus pour privatisation avant 1988		
	British Telecom (novembre 1984)	
	British Airways (1985)	
	British Airports Authority	
	British Steel (partie bénéficiaire)	
Approuvés en principe		
	Rolls Royce	
	British Leyland (en particulier *Land Rover*, *Unipart*)	
	British Shipbuilders (chantier naval de guerre)	
	National Bus Company	
	Royal Ordinance Factories	

Source : Discours fait par le Professeur Michael Littlechild lors d'une conférence sur « Le développement d'une nouvelle politique industrielle », organisée par l'*Institute for Research on Public Policy*, Toronto, février 1985.

restrictions actuelles de concurrence imposées sur le marché par les autres compagnies, notamment CP Air.

Une entreprise d'État fonctionne parfois avec un désavantage distinct et fondamental par rapport à ses concurrents privés. Quand c'est le cas, la privatisation augmente l'efficience et la rentabilité. De telles conditions existent dans un secteur tel que celui des industries de haute technologie, orientées vers le marché, où l'imputabilité publique et la rigidité bureaucratique qu'elle implique sont incompatibles avec des adaptations rapides et souples aux changements de circonstances et de conditions. Les fabricants d'avions commerciaux, auxquels le gouvernement est intimement associé par l'intermédiaire de *de Havilland* et *Canadair*, sont des exemples pertinents.

Finalement, la privatisation peut augmenter l'efficience du gouvernement lui-même. De nombreux observateurs pensent que le gouvernement est devenu tellement grand, tellement complexe et tellement centralisé que, quelles que soient les réformes structurelles, les dirigeants élus ne peuvent pas le gérer. La décentralisation peut fournir au moins un remède partiel, mais ce remède risque d'être incompatible avec les exigences d'imputatibilité du secteur public. Un ancien haut fonctionnaire a énoncé le dilemme en ces termes :

> *Mise à part la difficulté de rendre l'entreprise publique compatible avec les politiques commerciales et financières internationales, il existe également des difficultés réelles à la rendre compatible avec notre forme de gouvernement démocratique.*
>
> *Cette situation peut se manifester d'une multitude de manières, mais elle est causée par quatre problèmes : celui des conflits d'intérêt, celui de l'imputabilité, celui de la forme et celui de la taille.*
>
> *Le premier problème vient du fait que plus les ministres et les hauts fonctionnaires sont responsables de faire fonctionner d'une manière efficace une entreprise commerciale, plus ils tendent à entrer en conflit d'intérêt avec leurs autres fonctions. En prenant des décisions pour le compte de l'entreprise, ils sont poussés à agir soit selon les normes de leurs fonctions officielles, qui ne sont pas des normes commerciales, soit selon les normes commerciales, qui ne sont pas celles de leurs fonctions officielles. Dans les deux cas, ils disposent de pouvoirs et de renseignements qui ne sont pas disponibles pour les entreprises commerciales.*
>
> *Ce problème, auquel s'ajoutent les contraintes imposées par l'emploi du temps surchargé des ministres et des hauts fonctionnaires, plus le fait qu'ils ont rarement une formation en administration des affaires, et encore moins d'expérience dans l'entreprise en cause, incite inévitablement à déléguer la gestion de l'entreprise à ses administrateurs, d'une manière plus ou moins autonome. Cela crée un second problème, celui de l'imputabilité.*
>
> *Le Parlement est naturellement enclin à insister sur l'autonomie la plus grande possible, et ceux qui gèrent l'entreprise sont naturellement enclins à assumer cette autonomie. Tout à la fois les membres du Parlement établissent des niveaux impossibles de responsabilité que les dirigeants des entreprises publiques honorent d'une façon purement formelle et que les ministres et les hauts fonctionnaires acceptent. Un gouvernement sans responsabilité risque d'amener la tyrannie; une entreprise sans chaîne de commandement risque*

d'amener la faillite; et une absence d'imputatibilité dans l'entreprise publique risque d'amener les deux[44].

Ainsi, alors que la privatisation peut permettre ou non, selon le cas, des opérations plus efficientes au niveau de la firme ou du marché, elle peut rendre le gouvernement plus efficace.

De nombreuses sociétés de la Couronne remplissent des fonctions évidentes de politique publique. Elles peuvent, par exemple, offrir des emplois dans les régions déprimées, et des services comme les transports, l'électricité ou les télécommunications, à divers groupes, à des prix subventionnés. Elles peuvent également avoir des objectifs de politique publique plus abstraits, comme la consolidation de l'unité nationale. Ces fonctions posent une autre question : pouvons-nous remplir ces objectifs de politique publique en utilisant d'autres moyens? Le gouvernement fédéral pourrait fournir des emplois ou des investissements dans les régions déprimées, par exemple, en subventionnant les entreprises privées.

C'est un domaine où les gens confondent souvent les moyens et la fin. Alors que, en utilisant les sociétés de la Couronne, on a un moyen de remplir des objectifs de politique publique, ce moyen est rarement unique. Là où existent d'autres moyens de remplir ces objectifs, il se peut que cette considération n'empêche pas vraiment la privatisation. La privatisation de *Canadair* et/ou de *de Havilland*, par exemple, ne mettrait pas nécessairement une fin à la présence du gouvernement fédéral dans l'industrie de la construction aéronautique commerciale. Le présent gouvernement peut subventionner la recherche et le développement ou l'emploi et octroyer des crédits d'impôt d'investissement aux sociétés privatisées. Il faut toujours se poser la même question : les objectifs de politique publique sont-ils remplis plus effectivement par d'autres moyens que par la propriété gouvernementale?

Si une entreprise gouvernementale ne remplit pas de fonctions de politique publique, ou si d'autres moyens sont disponibles pour remplir ces fonctions, le gouvernement fédéral devrait, selon les commissaires, au moins considérer la possibilité d'une privatisation. Cela nous amène à la question du transfert des intérêts du gouvernement dans le secteur privé. À qui le gouvernement doit-il vendre ses sociétés de la Couronne? En règle générale, il ne devrait pas vendre une société de la Couronne au concurrent principal de cette société, surtout dans des industries où la concurrence est limitée et l'entrée difficile pour des concurrents possibles. Le gouvernement peut résoudre ce dernier problème en réduisant les barrières réglementaires aux nouveaux entrants; la concurrence potentielle peut alors permettre la vente d'une société de la Couronne à l'un de ses concurrents.

On s'inquiète également beaucoup que des acheteurs étrangers puissent obtenir le contrôle de sociétés de la Couronne qui sont vendues au secteur privé. D'après les commissaires, ce serait une erreur d'interdire aux étrangers l'achat d'actions de ces entreprises. Souvent, cela équivaudrait à exclure les entreprises qui peuvent le mieux faire usage des avoirs de la société et/ou à exclure tous les adjudicateurs, à l'exception des concurrents existants.

Est-ce que le gouvernement doit mettre en vente la totalité, ou simplement une partie de ses intérêts dans une société donnée? Le gouvernement peut obtenir un meilleur prix s'il vend la totalité de ses intérêts, mais il ne peut agir

que par étapes. S'il conserve son contrôle effectif, les acheteurs sauront qu'il peut continuer à utiliser la société dans un but de politique publique et ce, peut-être aux dépens des profits. Ils diminueront donc leur offre en conséquence.

La transformation d'entreprises privées en entreprises mixtes pose les mêmes problèmes. Le prix d'achat des actions reflète la possibilité d'une prise de contrôle par le gouvernement et d'une utilisation ultérieure de l'entreprise dans un but de politique publique. En fait, la possibilité qu'une entreprise soit la cible d'un achat gouvernemental augmente le coût du capital-actions de toutes les autres entreprises.

Pour cette raison, on peut apprécier la sagesse d'une politique comme celle qu'a suivie l'*Alberta Heritage Fund*, laquelle a pour objet de limiter les achats d'actions par les sociétés gouvernementales et les dépositaires de fonds de retraite à dix pour cent du capital de toute société donnée. Cette limite empêche le gouvernement de prendre le contrôle des entreprises privées.

Comme le suggère ce qui précède, le problème fondamental n'est pas tellement la création de plus d'entreprises mixtes par privatisation partielle que la création potentielle de plus d'entreprises mixtes par nationalisation partielle. En fait, des expériences récentes au Canada suggèrent qu'il est plus urgent d'arrêter de nationaliser que de privatiser. Certains gouvernements, pour venir en aide à des sociétés privées en difficulté, en ont pris possession. Par analyse et par expérience, on peut arriver à la conclusion que le gouvernement aide plus les sociétés en prenant possession d'une partie ou de la totalité de leur capital-actions qu'en garantissant leur prêts ou en leur donnant des subventions directes, mais avant d'envisager ces solutions, il faut se demander si les gouvernements devraient venir en aide à de telles sociétés.

Aussi, ce qu'il importe de déterminer, ce n'est pas quel genre d'entreprises le Canada devrait vendre, mais quel genre d'entreprises il devrait cesser d'acheter. Si les gouvernements continuent à intervenir pour « canadianiser », afin de fournir ou de conserver des emplois dans le secteur de la haute technologie ou dans des régions déprimées, ou pour permettre la fourniture de services subventionnés de diverses sortes, nous aurons probablement plus, plutôt que moins, de nationalisations. La valeur de cette forme d'intervention est très douteuse. Une réduction du nombre de ce type d'interventions constitue une première étape, fondamentale, pour contrôler la croissance du gouvernement et du secteur mixte.

La remise en question du rôle des sociétés de la Couronne et de la valeur de la propriété mixte des entreprises s'inscrit dans le prolongement d'une réforme de la politique de concurrence et du cadre de réglementation. L'importance accordée par les commissaires à l'intensification de la concurrence pour améliorer la productivité canadienne implique un élargissement considérable de la base de la politique de la concurrence, base qui doit comprendre toutes les barrières à la concurrence. On s'est trop préoccupé des fusions de sociétés et des trusts, bien que l'on doive s'en préoccuper, surtout si, en fait, la concurrence étrangère n'existe pas pour équilibrer la concentration intérieure. Les commissaires ont noté que ce sont les règlements qui empêchent souvent une augmentation de la concurrence au Canada; pour cette raison, et pour d'autres, nous avons suggéré de

dé-réglementer – surtout la planification réglementaire. Cependant, cette mesure ne serait utile que si elle était accompagnée d'une privatisation des sociétés de la Couronne. Il n'est pas tellement raisonnable de préconiser une forte dé-réglementation de l'industrie des transports aériens alors qu'Air Canada domine cette industrie. Les gouvernements devraient éviter de continuer à nationaliser les actifs privés, surtout lorsque ces nationalisations sont destinées à aider les entreprises ou les industries qui ont des problèmes. Il faut trouver d'autres moyens pour transférer les ressources vers des usages plus productifs.

L'investissement étranger et l'intérêt national

Historiquement, les possibilités d'investissement au Canada ont généralement exigé plus de fonds que les Canadiens ne pouvaient disposer d'économies. Aussi, le Canada a directement importé des montants importants de capital étranger, sous forme de dette étrangère et de capital social (c'est-à-dire sous forme d'investissement étranger direct). Nous avons, en fait, également importé du capital sous forme de revenus réinvestis par des entreprises possédées par des étrangers, déjà établies dans notre pays. Les gouvernements fédéral et provinciaux ont encouragé les entrées de capitaux, car ces fonds permettent à l'économie canadienne d'atteindre des niveaux de développement industriel qu'on ne pourrait autrement atteindre. En même temps, l'investissement étranger a permis des niveaux élevés de propriété et de contrôle étrangers dans certains secteurs de l'économie canadienne.

Dans les décennies qui viennent, le capital étranger et les nouvelles idées et techniques qui l'accompagnent souvent peuvent contribuer à la croissance et à la prospérité de notre économie, sur le plan national aussi bien que sur le plan régional. Cependant, l'investissement étranger signifie que nous devons partager le contrôle de notre avenir économique avec des non-Canadiens, qui peuvent parfois avoir des valeurs et des aspirations différentes des nôtres. En outre, la nature multinationale de la plupart des entreprises sous contrôle étranger rendent ces entreprises sensibles aux directives de politiques formulées par les gouvernements étrangers, ce qui peut nuire aux intérêts canadiens. Au cours des deux dernières décennies, de nombreux Canadiens se sont dits préoccupés par les niveaux relativement élevés de propriété étrangère dans notre industrie primaire et dans notre industrie manufacturière. Les gouvernements fédéral et provinciaux ont réagi en adoptant des règlements et d'autres politiques ayant pour objet soit de limiter le contrôle étranger, soit d'atténuer ses effets néfastes[45].

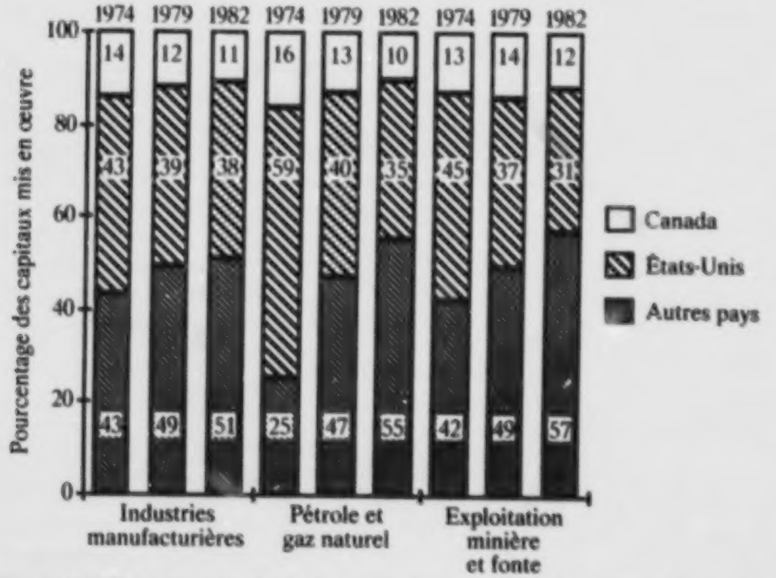
Les questions d'investissement étranger

Les données concernant le passé récent constituent un guide incertain de l'avenir, mais les commissaires aimeraient faire un certain nombre d'observations sur les perspectives de mouvements et de quantités de capital étranger. Premièrement, les entrées d'investissement étranger direct ont diminué depuis leur maximum au début des années 1960. En fait, la part canadienne de l'investissement total direct étranger est passée de 16 pour cent au début des

années 1960 à 3 pour cent à la fin des années 1970, puis à un montant négatif au début des années 1980. Le Programme énergétique national (PEN) a, à lui seul, occasionné une sortie d'investissement direct étranger de près de six milliards de dollars à la suite de l'achat de sociétés appartenant à des étrangers par des intérêts canadiens[46].

Une analyse limitée aux mouvements de capitaux internationaux, cependant, ne tient pas compte des bénéfices non distribués comme source de nouveaux investissements. Un tel réinvestissement des profits par des entreprises sous contrôle étranger a un effet cumulatif sur le montant de l'investissement externe. Mais dans la mesure où ces entreprises conservent de tels profits au Canada et les réinvestissent, elles n'apparaissent pas dans les statistiques de balance des paiements. Aussi, alors que le montant net d'investissement direct entrant au Canada peut avoir ralenti et, ces dernières années, peut même être devenu négatif, le montant de l'investissement au Canada continue à augmenter. Le contrôle étranger de l'industrie canadienne demeure élevé selon des normes internationales, même si, dans la figure 9-3, on peut voir qu'il y a eu un déclin considérable du niveau de la propriété étrangère dans de nombreuses industries pendant les années 1970. En 1982, les sociétés étrangères contrôlaient 49 pour cent du secteur manufacturier canadien, 45 pour cent du pétrole et du gaz naturel, 43 pour cent des mines et du raffinage, et 26 pour cent de toutes les autres industries, non comprises l'agriculture et la finance. Les entreprises contrôlées par les États-Unis

FIGURE 9-3 Répartition du contrôle dans l'industrie non financière canadienne



Source : Statistique Canada, *Canada's International Investment Position 1979 and 1980*, catalogue no. 67-202, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, 1984, p. 32.

détenaient la plus grande partie de cette propriété étrangère, et représentent à l'heure actuelle environ 80 pour cent de l'investissement direct externe au Canada.

Peu d'autres économies, sauf celles de l'Australie, de la Belgique et de l'Irlande, ont plus de 40 pour cent de leur capital manufacturier dans des sociétés possédées par des non-résidents; l'Italie, la France, l'Allemagne occidentale et le Royaume-Uni ont, dans leurs économies, de 20 à 30 pour cent de propriété étrangère; la Suède et la Norvège, dix pour cent ou plus; alors que les États-Unis et le Japon ont environ 5 pour cent de propriété étrangère. En outre, le commerce intra-société a augmenté régulièrement au Canada pendant les années 1970 : les entreprises situées au Canada qui possèdent, ou qui sont possédées par des entreprises situées à l'étranger, importent actuellement plus de la moitié de leurs marchandises des États-Unis, dans un grand nombre d'industries. Ainsi, malgré une baisse des entrées de capital étranger, le montant d'investissement étranger demeure, au Canada, élevé par rapport à celui des autres nations développées, avec le résultat que les multinationales étrangères vont probablement continuer à jouer un rôle important dans l'économie canadienne.

Comme nous l'avons vu plus tôt, les sorties de capitaux ont beaucoup dépassé les entrées, sur une base de balance des paiements, pendant la dernière décennie. Le montant d'investissement canadien direct à l'étranger, par rapport au montant d'investissement étranger direct au Canada, a augmenté de 25 pour cent en 1974 à 54 pour cent en 1983. Si cette tendance se maintient, le Canada deviendra bientôt un exportateur important de capitaux, tout en restant probablement un importateur net. Grâce à sa situation favorable au compte courant, ces dernières années, le Canada a été un exportateur net modéré de capitaux, d'un point de vue de la balance des paiements. Cependant, si nous incluons dans la balance les bénéfices réinvestis par les filiales de sociétés étrangères, cela n'est plus le cas. Cette tendance vers une augmentation de l'investissement canadien à l'étranger suggère que notre politique à l'égard de l'investissement canadien interne doit tenir compte de notre intérêt national pour obtenir un traitement réciproque équitable pour les Canadiens qui investissent à l'étranger.

Une évaluation des politiques en vigueur qui affectent les entreprises sous contrôle étranger doit tenir compte des avantages et des désavantages de l'investissement étranger direct. La plupart des études générales des effets économiques de l'investissement étranger concluent que les bénéfices occasionnés par les entrées de capitaux sont substantiels et doivent probablement augmenter dans l'avenir. Les bénéfices occasionnés par l'investissement étranger dépassent les avantages évidents d'un accès au capital étranger à un taux hautement concurrentiel, comme complément à l'épargne intérieure. Les gouvernements canadiens perçoivent des recettes considérables de l'imposition des gains générés par l'investissement étranger : entre 1,5 pour cent et 2,5 pour cent du produit national brut[47].

Ce qui est plus important encore, c'est que l'investissement étranger constitue une source majeure de technologie valable, de méthodes de gestion et d'esprit d'entreprise. Étant donné que les produits, les méthodes et les idées innovatrices sont la clé du succès économique du Canada, nos politiques à

l'égard des entreprises contrôlées par l'étranger doivent éviter les restrictions qui empêchent l'importation de ces éléments. En particulier, la propriété du capital-actions d'une entreprise peut donner à des innovateurs étrangers une incitation accrue à appliquer pleinement leurs idées et leurs méthodes, et à améliorer la qualité de leurs produits. Si les innovateurs doivent obtenir un permis pour utiliser leurs idées dans des entreprises canadiennes qu'ils ne contrôlent pas, on doit beaucoup diminuer les coûts de permis, ou les innovateurs étrangers amèneront leurs idées dans d'autres pays où ils pourront les appliquer d'une manière plus avantageuse.

Ceux qui sont en faveur d'une réglementation de l'investissement étranger au Canada se plaignent, premièrement, du fait que de nombreuses sociétés mères créent des filiales canadiennes pour manufacturer uniquement pour le marché intérieur. Ils soutiennent que ce mode d'opération occasionne des entreprises industrielles tronquées, qui sont contraires à l'intérêt national canadien, dans la mesure où elles n'essayent pas de dépasser leur marché relativement réduit en développant un marché dynamique d'exportation à l'étranger. Certains analystes ont soutenu que les filiales canadiennes d'entreprises étrangères importent plus, exportent moins, et ont moins d'activités de gestion et de recherches au Canada que des entreprises comparables contrôlées par des Canadiens. Bref, ceux qui sont en faveur de la dé-réglementation des entreprises contrôlées par des étrangers maintiennent que la réglementation augmenterait le dynamisme, l'avance technologique et la capacité d'exportation de l'industrie canadienne.

En fait, cependant, il y a peu de preuves de liens extensifs entre contrôle étranger et mauvais rendement industriel au Canada. Par exemple, alors que les entreprises contrôlées par des Canadiens dépensent peut-être plus en recherche et en développement que des entreprises équivalentes contrôlées par des étrangers, ces dernières tendent à avoir une productivité plus élevée. Les entreprises contrôlées par des étrangers tendent à importer plus de marchandises que les entreprises canadiennes, peut-être parce que des produits ou des pièces convenables ne sont pas disponibles de sources canadiennes ou parce que les marchandises canadiennes ne sont pas comparables à celles des pays étrangers, en prix ou en qualité. Ainsi, on peut trouver une explication plus logique à la structure industrielle tronquée du Canada que la propriété étrangère. La politique nationale de 1879 et le recours continuel à la protection depuis ce temps, la taille relativement petite du marché intérieur, et les barrières tarifaires et non tarifaires créées par nos partenaires commerciaux principaux ont contribué d'une manière significative à nos problèmes industriels actuels. En outre, les investisseurs canadiens aussi bien que les investisseurs étrangers semblent avoir répondu d'une manière similaire aux conditions et à la conjoncture, au Canada et à l'étranger.

Un deuxième argument en faveur d'une réglementation des entreprises sous contrôle étranger repose sur les difficultés que les gouvernements nationaux rencontrent parfois quand ils cherchent à influencer le comportement d'entreprises multinationales étrangères. Les entreprises qui ont la plus grande partie de leurs activités commerciales en dehors du Canada sont probablement plus sensibles aux politiques générales ou aux directives spécifiques de gouvernements étrangers que les entreprises qui opèrent au

Canada. En outre, les entreprises sous contrôle canadien risquent d'être plus sensibles que les entreprises sous contrôle étranger aux initiatives de politique publique visant à renforcer l'autonomie culturelle et à protéger la sécurité nationale. Les politiques réglementaires et fiscales américaines affectent les décisions des multinationales possédées par les États-Unis au Canada. Depuis deux décennies, de nombreuses multinationales étrangères – en général possédées par les États-Unis – ont dû choisir entre les exigences contradictoires de deux gouvernements nationaux. Il en est résulté des conflits sur les restrictions commerciales, imposées par le gouvernement américain sur le commerce de filiales canadiennes d'entreprises américaines pour des raisons de sécurité nationale, sur la tentative d'application extra-territoriale des lois antitrust et d'autres lois réglementaires américaines, et sur les lois fiscales américaines qui encouragent les multinationales à rapatrier leurs revenus de source étrangère et à augmenter leur production aux États-Unis, plutôt qu'accroître la taille de leurs opérations au Canada. Certes, il est aisé d'exagérer la signification économique de ces conflits bilatéraux, mais leur fréquence relative et la possibilité qu'ils occasionnent des frictions sérieuses dans les relations entre le Canada et les États-Unis suggèrent qu'il faut établir un mécanisme réglementaire pour gérer ces conflits dans l'avenir.

Un troisième argument en faveur de la réglementation de l'investissement étranger est que les multinationales étrangères restreignent souvent le pouvoir de leurs filiales étrangères d'exporter ou d'expérimenter dans le domaine technique. Il y a peu de preuves pour étayer cet argument. Dans la mesure où cet argument est valable, il faut peut-être blâmer l'orientation nationale des dirigeants de la société mère ou la myopie et l'inertie de bureaucraties grandes et complexes. Il est, naturellement, difficile de connaître les motifs des directeurs dans de telles circonstances. Par exemple, on dit que les entreprises sous contrôle étranger dans le secteur des ressources naturelles et dans le secteur manufacturier tendent à commander à des fournisseurs de leurs pays d'origine, plutôt qu'à des entreprises canadiennes qui offrent des biens de qualité comparable à prix concurrentiels. Également, les dirigeants d'une entreprise mère multinationale peuvent refuser de donner à leur filiale canadienne une exclusivité mondiale de fabrication (le permis de fabriquer des produits particuliers comme source unique d'approvisionnement sur le marché mondial), uniquement parce qu'ils ont intérêt à conserver le contrôle sur tous les aspects de la gestion de l'entreprise. À la lumière de ces conflits d'intérêt potentiels, il semble raisonnable d'instituer une forme de réglementation gouvernementale.

La Commission pense que les mêmes politiques fiscales et réglementaires qui s'appliquent aux entreprises nationales devraient en général s'appliquer aux entreprises sous contrôle étranger, sauf dans les secteurs où dominent des intérêts culturels ou de sécurité nationale. Ce principe de traitement national ou de non-discrimination apparaît comme une règle coutumière de droit international public, et le Canada l'a reconnue formellement en adhérant à la *Déclaration sur l'investissement international et les entreprises multinationales* de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). La convention de l'OCDE reconnaît que l'égalité de traitement entre les investisseurs étrangers et les investisseurs nationaux est pleinement

compatible avec l'existence d'instruments de réglementation sélective lorsque les entreprises sous contrôle étranger prennent des décisions importantes contraires à l'intérêt national. En outre, la convention autorise le choix préalable des investisseurs étrangers et l'imposition de conditions sociales comme des promesses de rendement par les entreprises sous contrôle étranger qui prennent possession d'une entreprise nationale existante ou créent une entreprise nouvelle. La *Loi sur l'examen de l'investissement étranger*, que le gouvernement fédéral a remplacé par la *Loi sur Investissement Canada*, qui réduit beaucoup l'ingérence du gouvernement en matière d'investissement étranger, est, dans ses grandes lignes, conforme à l'approche réglementaire sélective, sur une base particulière, contenue dans la convention de l'OCDE.

Les dispositions de l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce* (GATT) imposent également des contraintes au Canada. Au début des années 1980, les États-Unis ont soulevé des objections aux exigences d'achats locaux et aux exigences de rendement sur le marché de l'exportation que l'*Agence d'examen de l'investissement étranger* (AEIE) imposait aux investisseurs étrangers. L'administration américaine pensait que ces règles étaient contraires à la disposition de traitement national du GATT : c'est-à-dire que le gouvernement canadien n'imposait pas les mêmes conditions aux entreprises canadiennes qui investissaient au Canada. Le GATT forma un comité pour aider les deux pays à résoudre le conflit; ce comité conclut que les dispositions relatives au « contenu local », imposées par L'AEIE pendant ses négociations avec les investisseurs étrangers, violaient l'engagement du Canada au GATT de ne pas discriminer à l'encontre de produits importés. Le Canada accepta de modifier ses procédures administratives pour se conformer au jugement du comité et les États-Unis s'estimèrent satisfaits de cette mesure.

Les politiques affectant les investisseurs étrangers

Dans son témoignage devant la Commission, en mai 1984, un participant a décrit succinctement certains problèmes majeurs que soulève au Canada l'investissement étranger :

> *Étant donné l'orientation que le commerce international est en train de prendre [et] son importance, les Canadiens sont de plus en plus exposés à l'influence étrangère, et la plupart d'entre eux sont prêts à accepter un certain nombre d'entreprises étrangères [au Canada] qui apporteront leur contribution ici. Il est certain que la manière dont il faut traiter ces entreprises doit dépendre de leurs activités, et pas de leur identité, et qu'on ne doit absolument pas les fcvoriser au moyen d'aide à leurs importations, à laquelle n'ont pas droit nos propres entreprises commerciales. Nous devons garder [nos portes] ouvertes, et cela nécessite des changements importants dans certaines de nos philosophies actuelles, à la fois fédérales et provinciales.*
>
> (Guy St-Pierre, transcription, vol. 2, Montréal, le 31 mai 1984, p. 351–352.)

On emploie à l'heure actuelle deux types de règlements pour contrôler l'investissement direct étranger. Premièrement, le gouvernement ferme complètement ou partiellement certains secteurs-clés de l'économie canadienne aux entreprises sous contrôle étranger ou leur permet d'y entrer et

d'y faire des affaires dans des conditions moins avantageuses que celles accordées aux entreprises sous contrôle national. Deuxièmement, le Parlement a adopté, en 1973, la *Loi sur l'examen de l'investissement étranger* que le gouvernement a l'intention de remplacer, en 1985, par la *Loi sur Investissement Canada*. À l'heure actuelle, les entreprises sous contrôle étranger qui cherchent à acquérir une entreprise canadienne d'une importance supérieure à un seuil minimum ou qui créent une entreprise nouvelle au Canada, doivent obtenir l'autorisation préalable du Cabinet fédéral. Nous devons brièvement examiner ces deux types de politique avant de proposer des principes pouvant présider à l'élaboration de futurs règlements s'appliquant aux entreprises étrangères.

Certaines lois fédérales et provinciales désignent des secteurs économiques-clés et les réservent officiellement à des entreprises contrôlées par des résidents canadiens. Nous avons examiné certaines des raisons sur lesquelles repose la réglementation. Il existe un besoin, largement ressenti, de protéger notre autonomie culturelle et politique; d'où ce monopole canadien de la radiodiffusion et de la publication de journaux. Seules des entreprises sous contrôle canadien sont autorisées à récolter et à exploiter certains types de ressources naturelles. Par exemple, les entreprises sous contrôle étranger n'ont pas le droit de recevoir des permis ou des locations de pêche commerciale ou d'exploiter des mines d'uranium. Les Canadiens doivent obtenir le maximum possible d'avantages de l'exploitation de ressources rares appartenant au pays. Il est également difficile d'assurer la conformité aux règlements détaillés qui régissent les opérations canadiennes d'entreprises primaires domiciliées dans des pays étrangers. Étant donné les difficultés d'application des règlements de protection des consommateurs et des autres règlements, ou les conceptions plus larges de l'intérêt national, des lois fédérales et/ou provinciales ont été adoptées afin de limiter l'investissement étranger dans des domaines comme les transports, les communications, les assurances et les opérations de fiducie.

Les règlements dans les secteurs-clés obligent également les entreprises possédées par des étrangers, qui fonctionnent dans certaines industries, de faire concurrence aux entreprises canadiennes dans des conditions spéciales, ou avec des restrictions spéciales. La *Loi sur les banques* limite la portion du marché canadien que peuvent occuper les banques possédées par des étrangers. Les lois fédérales sur l'énergie, adoptées dans le cadre du Programme énergétique national de 1980, ont octroyé aux sociétés d'énergie sous contrôle canadien un traitement réglementaire plus favorable en subventions d'exploration que celui accordé à leurs concurrentes sous contrôle étranger. Le gouvernement a défendu son traitement discriminatoire des banques et des compagnies pétrolières étrangères en soutenant que des intérêts nationaux exceptionnels justifiaient le maintien du contrôle canadien dans ces secteurs-clés. Dans une certaine mesure, ces restrictions sont des mesures transitoires : ces dernières années, le Parlement a progressivement libéralisé la législation protégeant le marché bancaire canadien. Ottawa a également introduit diverses mesures d'incitation dans le secteur énergétique pour encourager les entreprises étrangères, qui contrôlaient traditionnellement plus de 80 pour cent de notre industrie nationale pétrolière et gazière, à augmenter la participation canadienne à leur capital-actions. Au début de

1985, le gouvernement a annoncé la disparition progressive des subventions d'exploration discriminatoires.

La fermeture d'un secteur ou d'un type d'activité à des investisseurs extérieurs ou l'achat ou l'élimination des intérêts étrangers dans les entreprises sous contrôle externe sont les formes de réglementation les plus radicales qu'un pays puisse adopter. De telles mesures reposent sur l'hypothèse que les coûts potentiels du contrôle étranger sont clairement plus importants que leurs bénéfices potentiels. En d'autres termes, ces mesures ne reconnaissent aucun compromis entre les avantages d'une propriété nationale et les gains économiques que peuvent procurer des entreprises possédées par des étrangers. Une méthode strictement préventive de contrôle de l'investissement externe peut également fournir une protection indue à des entreprises canadiennes et réduire leur incitation à améliorer leur position sur le marché. À cause de ces désavantages, le gouvernement ne devrait fermer certains secteurs que pour défendre des intérêts nationaux essentiels. Il se peut que certains contrôles qui existent dans les industries primaires et dans celles de services ne satisfassent pas ce critère. Le gouvernement devra probablement réexaminer ces mesures, de toute manière, car des négociations bilatérales et multilatérales visant à libéraliser les échanges de services mettront presque certainement en question leur utilisation.

La *Loi sur l'examen de l'investissement étranger* établissait une procédure d'examen préalable pour les entreprises sous contrôle étranger. En vertu de cette législation, des experts examinent tous les investissements étrangers importants impliquant une prise de contrôle effectif. Une analyse détaillée des coûts et des bénéfices de la proposition d'investissement détermine si la création de l'entreprise occasionne des « bénéfices significatifs » pour le Canada. Cette analyse repose sur cinq critères statutaires plutôt vagues, qui utilisent des facteurs comme la création d'emplois, l'innovation technologique et le rendement à l'exportation. Les fonctionnaires négocient souvent avec les investisseurs étrangers pour obtenir des promesses de rendement destinées à augmenter, pour les Canadiens, les bénéfices prévus par l'entreprise. Ces engagements mettent en lumière les objectifs des investisseurs étrangers et contiennent souvent des promesses spécifiques d'achats probables de biens et de services à des fournisseurs locaux, de ventes d'exportations, et d'autres bénéfices pour les Canadiens, occasionnés par leur investissement. Les fonctionnaires n'exercent aucun pouvoir officiel de décision, mais leurs recommandations ont fortement influencé les décisions du Cabinet concernant les demandes. Depuis 1973, année d'adoption de la loi créant L'AEIE, le Cabinet n'a rejeté qu'environ 7 pour cent des propositions d'investissement étranger examinées par L'AEIE, mais des critiques de cette politique ont noté que ces statistiques ne tiennent pas compte d'un nombre inconnu d'investisseurs découragés qui n'ont jamais fait de demande.

En nous appuyant sur les mémoires que les commissaires ont reçus, sur les témoignages donnés à l'occasion de nos audiences publiques et sur l'analyse effectuée dans le cadre de notre propre programme de recherches, nous pensons que le processus de l'AEIE a rendu les investisseurs canadiens plus sensibles aux valeurs sociales et aux objectifs économiques du Canada. (Pour les raisons exposées ci-dessous, nous sommes en faveur de certaines

modifications proposées dans le projet de loi sur Investissement Canada.) La procédure d'examen officiel de l'AEIE a encouragé un dialogue pragmatique entre les fonctionnaires du gouvernement et les investisseurs étrangers et a clairement défini d'avance les normes canadiennes de bonne conduite dans le monde des affaires.

Les commissaires pensent également que les débats publics récents au sujet de l'AEIE ont eu tendance à exagérer ses effets coercitifs ou restrictifs. On peut principalement attribuer cette déformation à l'interdiction absolue de divulgation des renseignements relatifs aux demandes faites à l'AEIE, y compris des raisons qui ont motivé les décisions du Cabinet dans ces cas. Bien que le gouvernement ait périodiquement énoncé des directives de politique pour les demandes à l'AEIE, ces énoncés de principes généraux ne remplacent pas la divulgation par le Cabinet des raisons qui l'ont amené à des décisions particulières, y compris celles qui étaient motivées par des recommandations de l'AEIE. Le secret entourant le processus actuel peut renforcer le pouvoir de négociation du personnel de l'AEIE lorsqu'il négocie avec des investisseurs étrangers, mais, en même temps, il risque de décourager des entreprises étrangères désireuses d'investir, notamment des entreprises potentiellement productives.

En outre, les commissaires pensent que le refus du gouvernement de divulguer les raisons de ses décisions passées a miné la capacité de rendre compte du processus de l'AEIE, et que des réformes pour clarifier ce processus amélioreraient également la qualité du débat public sur les politiques en matière d'investissement étranger. Il doit, naturellement, exister des limites raisonnables à la divulgation pour protéger les intérêts privés et les secrets commerciaux de ceux qui font une demande à l'AEIE. Mais ces problèmes existent dans de nombreux domaines de réglementation économique et les agences de réglementation canadiennes ont développé des procédures élaborées pour protéger la confidentialité des intérêts légitimes. Comme moyen pour résoudre ou minimiser certains de ces problèmes, nous recommandons la création d'un tribunal administratif quasi-judiciaire pour remplacer l'Agence actuelle d'examen de l'investissement étranger et pour assumer les fonctions de décision actuellement assignées au ministre responsable de l'Agence et au Cabinet. L'avantage principal du tribunal que nous proposons serait son pouvoir de tenir des audiences publiques et de donner par écrit les raisons de la décision du gouvernement.

En décembre 1984, le gouvernement canadien a déposé une ébauche de loi, sous la forme du projet de loi C-15, qui contenait plusieurs modifications importantes du processus actuel. Premièrement, les investissements étrangers ayant pour objet la création de nouvelles entreprises au Canada ne doivent plus être assujettis à un examen réglementaire, sauf quand leur fonctionnement risque d'avoir des effets négatifs sur certaines activités culturelles canadiennes. Deuxièmement, il y aura examen des prises de contrôle étrangères d'entreprises canadiennes existantes, mais les demandeurs n'auront plus à prouver que leur investissement proposé donnera lieu à des « bénéfices importants » au Canada. Il leur suffira de prouver qu'il y aura un « bénéfice net » en termes de développement économique pour le Canada pour que leur prise de contrôle soit autorisée. Troisièmement, une nouvelle agence, appelée

Investissement Canada, remplacera l'AEIE. Quatrièmement, le projet de loi C-15 limitera les examens obligatoires de prise de contrôle uniquement aux cas des entreprises ayant des actifs supérieurs à 5 millions de dollars. (En vertu de la législation actuelle, tout investissement étranger direct portant sur des entreprises ayant 250 000 dollars d'actif ou plus est obligatoirement soumis à un examen réglementaire.) Il y aura également examen des acquisitions directes qui impliquent des investissements de 150 millions de dollars ou plus. Les commissaires souscrivent aux propositions du gouvernement ayant pour objet de réduire la portée de la réglementation et d'alléger le fardeau de la preuve que les investisseurs étrangers doivent assumer quand il s'agit de démontrer les bénéfices pour les Canadiens. Étant donné la concurrence mondiale intense pour acquérir des investissements nouveaux et de la technologie nouvelle – et étant donné la performance relativement faible du Canada en vue d'attirer l'investissement étranger pendant la dernière décennie – les modifications proposées constituent un mouvement dans la bonne direction.

Ayant souligné plus haut la nécessité d'une procédure plus transparente de prise de décision, nous pensons que le projet de loi C-15 comporte un défaut : il transfère le pouvoir de décision final, sur les prises de contrôle étrangères, du Cabinet à un seul ministre. Au moins, quand la décision est soumise à l'approbation de l'ensemble du Cabinet, d'autres ministères ont la possibilité d'examiner la proposition et les agences centrales du gouvernement ont également la possibilité de soulever des questions de politique publique. Bien que le Cabinet soit trop occupé pour examiner toutes les propositions de prise de contrôle, l'octroi d'un pouvoir de décision exclusif à un seul ministre crée un risque substantiel d'arbitraire.

Nous, commissaires, préférons que l'investissement étranger soit examiné par un tribunal quasi-judiciaire, surtout parce que cela comporterait la nécessité d'audiences publiques et une complète divulgation des données pertinentes. Les agents non gouvernementaux devraient avoir la possibilité de discuter les questions en public. En outre, ce tribunal devrait publier un rapport contenant les raisons économiques, politiques et autres, de ses actions. Dans le passé, le gouvernement prétendait que le secret entourant les demandes d'investissement étranger empêchait la divulgation de renseignements importants concernant l'entreprise, à des concurrents existants ou futurs. Nous reconnaissons la nécessité de restreindre l'accès à des renseignements sensibles, mais on peut allier des mesures protectives à des audiences publiques et à une présomption générale en faveur d'une divulgation totale. Les organismes de réglementation existants, comme le Tribunal antidumping, font face à des problèmes semblables et ont élaboré des procédures de protection des intérêts commerciaux légitimes.

En outre, l'agence d'investissement étranger devrait élaborer des règles de procédure pour éviter des retards indus d'examen. Elle pourrait peut-être utilement adopter une procédure en vertu de laquelle un cas est automatiquement approuvé si le tribunal n'a pas rendu son jugement dans un laps de temps spécifié ou n'a pas avisé le demandeur de l'inévitabilité d'un retard.

En examinant de futures prises de contrôle d'entreprises appartenant à des Canadiens, la nouvelle agence, Investissement Canada, devrait insister surtout

sur les conséquences probables de la fusion sur les coûts et le progrès technologique de l'industrie nationale. L'AEIE a trop souvent négligé d'examiner la vitalité ou l'intensité de la concurrence entre les entreprises nationales et étrangères dans de nombreuses industries canadiennes qui ont des niveaux relativements élevés de participation étrangère. La nouvelle agence devrait examiner si une grosse multinationale essaye, par l'intermédiaire d'une entreprise qu'elle contrôle, d'obtenir une position excessive ou « indue » dans le secteur industriel qui est le sien. Les tribunaux responsables de l'interprétation de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* ont trouvé difficile de définir exactement la concentration indue ou la diminution de la concurrence. Libéré des contraintes du droit criminel, le tribunal quasi-judiciaire que nous proposons possèderait la connaissance spécialisée requise pour évaluer l'effet probable de la prise de contrôle étrangère sur la concurrence et sur d'autres éléments pertinents de performance industrielle.

Comme les commissaires recommandent que la nouvelle autorité administrative analyse la situation technologique et concurrentielle entourant les demandes de prises de contrôle étrangères, il serait souhaitable de relever le seuil d'examen au-dessus du niveau de 5 millions de dollars d'actifs proposé dans le projet de loi C-15. Nous proposons un seuil de 50 millions de dollars d'actifs. Cela permettrait d'affecter les ressources administratives limitées à l'examen des prises de contrôle les plus grosses et les plus critiques. Nous appuyons la proposition gouvernementale, contenue dans le projet de loi C-15, de ne pas examiner les investissements nouveaux faits par des propriétaires étrangers. Les effets anti-concurrentiels de ces investissements sur l'industrie nationale sont probablement beaucoup moins importants, dans la mesure où, contrairement aux cas de prises de contrôle, ils augmentent le nombre de concurrents indépendants sur le marché. Néanmoins, le gouvernement devrait surveiller les effets de cette exonération sur l'état de la concurrence dans l'économie canadienne en général.

Dans l'avenir, ce processus d'examen des prises de contrôle devrait avoir des effets bénéfiques sur le rendement qu'afficheront les entreprises sous contrôle étranger après leur entrée sur le marché. On pourrait procéder à cet examen en appliquant la règle, proposée par les commissaires, en ce qui concerne les rapports que devraient soumettre les directeurs canadiens. Dans la mesure où l'examen précède l'entrée de l'investisseur étranger, sa justesse et son efficacité dépendent de projections et d'hypothèses spéculatives sur les conditions économiques futures. Des mesures de rendement futur dépendent toujours de la justesse de ces prévisions et hypothèses et cette incertitude économique limite la capacité de l'agence d'examen d'exiger une stricte conformité. En outre, le processus d'examen ne traite pas directement des conséquences néfastes des politiques et des directives officieuses des gouvernements étrangers qui visent les filiales ou les succursales canadiennes d'entreprises multinationales étrangères. La *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* fournit au Cabinet des pouvoirs étendus pour combattre les politiques et les directives étrangères contraires aux intérêts canadiens, mais elle n'a pas donné lieu à un effort systématique d'examen ou d'enquête.

Les commissaires pensent que le gouvernement devrait consentir plus de ressources à la collecte et à l'analyse de renseignements permettant de

comparer effectivement le rendement global des entreprises sous contrôle étranger et de celles sous contrôle canadien. Le gouvernement devrait également imposer des normes pour ce qui est des rapports que doivent soumettre les entreprises importantes, qu'elles soient canadiennes ou étrangères. Nous recommandons que les directeurs de toutes les sociétés importantes, qu'elles soient canadiennes ou étrangères, soient tenus d'évaluer et de soumettre un rapport sur l'adhérence de leur entreprise à un code officiel de conduite promulgué par le Cabinet. Le gouvernement fédéral a élaboré, dans le passé, un certain nombre de codes de conduite qui peuvent servir de modèles. La Déclaration de l'OCDE de 1976 et ses conventions conjointes ont reconnu la légitimité de normes générales relatives au rendement, normes concernant, entre autres, les transferts de technologie, les ventes d'exportation et l'acquisition de biens et de services à des fournisseurs nationaux.

La plupart des grandes sociétés canadiennes publient à l'heure actuelle des rapports annuels et trimestriels, sur leurs états financiers et leurs activités commerciales, conformément aux lois sur les sociétés et sur les titres. Les commissaires recommandent qu'en plus de ces obligations de faire rapport de leurs activités, toutes les sociétés importantes sous contrôle canadien et sous contrôle étranger (c'est-à-dire toutes celles qui ont 50 millions de dollars d'actif ou plus) soient tenues de publier annuellement des renseignements, conformément au code proposé de conduite économique comme leurs dépenses de recherche et de développement, leurs achats à des entreprises affiliées et leurs exportations à des acheteurs adhérents et non adhérents. Ces rapports annuels devraient mettre l'accent sur un montant limité de mesures quantifiables suffisamment normalisées pour permettre des comparaisons entre des groupes d'entreprises. Il semble que la meilleure stratégie pour appliquer cette méthode de rapport consisterait en une modification de la *Loi sur les déclarations des corporations et des syndicats ouvriers*.

La *Loi sur les corporations commerciales canadiennes* exige que la majorité des directeurs d'une société canadienne soient « résidents canadiens » et la plupart des lois provinciales sur les sociétés contiennent une exigence semblable[48]. Ces lois fédérales et provinciales sur les sociétés n'imposent cependant pas de devoirs ou d'exigences particulières aux directeurs canadiens pour assurer que, dans l'entreprise, les décisions sont prises en tenant compte du point de vue canadien plutôt qu'étranger. Et pourtant, il est évident que les décisions prises par les directeurs canadiens concernant leur société devraient refléter leurs idées sur les ambitions et les intérêts de notre communauté nationale. Les commissaires pensent qu'il faudrait modifier la législation actuelle sur les sociétés pour y ajouter des dispositions obligeant les directeurs canadiens à donner aux intérêts canadiens une considération sérieuse et continue, lorsqu'ils prennent des décisions importantes qui concernent leur société. La législation devrait exiger des directeurs canadiens qu'ils soumettent, avec la déclaration qui contient les renseignements que nous venons de décrire, un rapport annuel expliquant les efforts de leur société en vue de promouvoir les objectifs de rendement figurant dans le code général de conduite proposé. Une telle obligation permettrait un examen public de la manière dont les directeurs se sont acquittés de leur responsabilité de tenir compte des intérêts du Canada.

Les politiques d'ajustement

Comme l'ont déjà fait remarquer les commissaires, la politique industrielle canadienne devrait comporter des mesures destinées à aider les Canadiens à s'ajuster aux changements incessants dont notre économie fait l'objet. Ces changements – massifs à notre époque – constituent un élément vital et inévitable de la réponse dynamique de notre économie aux forces traditionnelles et innovatrices, réponse qui a permis une croissance substantielle de notre production, de notre emploi et de notre mode de vie. Les industries nouvelles prospèrent et croissent et l'intensification de la concurrence à l'intérieur et à l'étranger, ainsi que les pressions créées par le progrès technologique, éliminent les industries les plus vétustes et les forcent à évoluer. D'autre part, il est possible qu'une industrie continue de prospérer, mais que le progrès technologique réduise sensiblement le nombre des travailleurs qu'elle emploie, comme ce fut le cas en agriculture. Pour les gens qui en sont affectés, le processus de changement peut être extrêmement pénible. Aussi leur arrive-t-il d'y résister avec violence. En fait, le processus de changement occasionne inévitablement des incertitudes considérables qui, à leur tour, ont un effet néfaste sur l'économie. On peut, par conséquent, aisément justifier, aussi bien sur le plan économique que social, l'adoption de politiques ayant pour objet de faciliter l'ajustement et la réorientation de ceux qui en sont affectés.

Pendant la plus grande partie de 1984 et au début de 1985, il y eut en Grande-Bretagne une grève amère et violente des mineurs de charbon, causée par la proposition du *National Coal Board*, organisme gouvernemental, de fermer 20 puits non économiques et d'abolir 20 000 emplois. Les émeutes de l'acier, au début de l'année 1979, à Paris, occasionnées par la proposition de diminuer la production de l'acier et, par conséquent, les emplois dans les régions où les usines étaient vétustes, provenaient d'une réaction similaire devant la perspective de changements économiques. Ces deux événements rappellent, dans une certaine mesure, le mouvement Luddite du début du XIXᵉ siècle en Grande-Bretagne, mouvement né d'une protestation violente contre le chômage occasionné par l'introduction de machines nouvelles dans l'industrie du textile. On est frappé par la similarité du comportement des ouvriers malgré les deux siècles qui les séparent.

D'un point de vue purement économique, le gouvernement n'a pas tellement de raisons de s'ingérer dans le processus d'ajustement. Les intérêts de l'ensemble de l'économie sont mieux servis par un mouvement rapide des capitaux, des ressources humaines et autres, qui quittent les secteurs qui produisent relativement peu de biens et de services, pour aller dans les nouveaux secteurs où l'on produit plus. En l'absence de contraintes, ce processus se déroule conformément aux lois du marché et s'inscrit dans la poursuite éternelle de la maximisation des profits et des revenus. C'est un processus qui implique une sorte de darwinisme économique – la survie du mieux adapté – où le marché récompense ou punit l'investissement et les autres décisions.

D'après cette théorie, les agents du secteur privé, qui ont tous intérêt à la bonne marche du processus, sont beaucoup plus capables que les gouvernements d'évaluer les conditions du marché et d'y répondre. Par conséquent, un économiste qui accepte ce point de vue ne saurait justifier une intervention du

gouvernement ayant pour objet d'éviter les conséquences du risque privé pris par les propriétaires de capital financier ou physique.

Dans le cas de la main-d'œuvre (c'est-à-dire des ressources humaines), les perspectives économiques et sociales d'ajustement sont plutôt différentes. Si on laisse opérer librement les lois du marché, par exemple, on risque d'obtenir des dépenses trop faibles d'éducation et de formation générale. L'entreprise ne peut s'assurer que ces dépenses engendreront suffisamment de nouveaux employés qualifiés et les individus, non seulement n'ont pas les moyens de financer leur propre éducation et leur propre formation, mais encore trouvent difficile d'emprunter (sans l'aide du gouvernement), étant donné leurs perspectives de revenus futurs.

Il est évident que le gouvernement doit veiller à ce qu'il y ait des services d'éducation et de formation générale. Pour la même raison, le gouvernement pourrait aider les travailleurs à s'ajuster aux changements en subventionnant le recyclage professionnel et la relocalisation. Ces mesures, naturellement, se distinguent nettement d'une aide gouvernementale à des entreprises improductives, qui aurait pour unique objet de conserver les emplois existants. Le soutien des entreprises improductives ne fait qu'empêcher des ajustements qui doivent finalement avoir lieu.

En aidant les travailleurs à s'ajuster aux changements, le gouvernement peut réduire la résistance au processus de changement lui-même. On peut également soutenir que la société a une obligation sociale et morale de partager le fardeau de l'ajustement. Ce partage peut impliquer plus qu'une simple rétention et/ou un déménagement des travailleurs déplacés; il peut nécessiter une compensation financière pour certains coûts personnels d'ajustement, comme la perte de leur investissement dans leur maison.

En cette matière, les perspectives politiques sont tout à fait différentes au Canada de ce qu'elles sont dans les autres pays. La concentration régionale ou locale d'entreprises et de travailleurs dans des secteurs industriels ayant des problèmes engendre souvent de fortes pressions politiques sur le gouvernement pour qu'il soutienne directement l'entreprise ou les entreprises impliquées et préserve l'emploi de leurs travailleurs. De telles interventions retardent souvent, plutôt qu'elles ne facilitent, le processus de changement. Mais le coût total pour empêcher le processus d'ajustement est rarement évident et, par conséquent, ne soulève pas beaucoup d'opposition. Les mesures de protectionnisme commercial, comme les tarifs douaniers et les quotas, ont l'avantage politique d'apaiser les directeurs d'entreprise aussi bien que la main-d'œuvre, alors que leurs coûts sont répartis largement dans toute l'économie, à long terme.

Quand ces instruments ne sont pas disponibles, les pressions politiques obligent souvent les gouvernements à fournir diverses formes de subventions à des entreprises spécifiques pour soutenir la production et l'emploi. Ces mesures ont également l'avantage politique d'apaiser simultanément les investisseurs et les travailleurs. Bien que les coûts soient plus visibles que ceux engendrés par des mesures protectionnistes, ils peuvent souvent être déguisés en partie sous une forme non budgétaire, comme des garanties de prêts et des prêts à des taux inférieurs à ceux du marché. Par contre, les dépenses gouvernementales pour les programmes d'ajustement de la main-d'œuvre,

comme les allocations de retraite, de retraite prématurée et de mobilité, comportent des coûts hautement visibles. Elles peuvent aussi rendre l'opinion publique plus consciente qu'un secteur particulier ne peut pas ou ne sera pas protégé des effets néfastes des forces du marché, ce qui peut être coûteux au plan politique.

Le processus politique amène par conséquent le pays à adopter des politiques qui sont, à bien des égards, très différentes de celles qui auraient été adoptées si l'on faisait tout reposer sur des considérations uniquement économiques et sociales. Au lieu d'alléger les coûts d'ajustement de la main-d'œuvre, les gouvernements favorisent des politiques qui retardent ou repoussent le processus d'ajustement, avec, à long terme, des réductions du revenu national et des effets néfastes sur la création d'emploi. Ces politiques ont eu jusqu'à présent des effets évidents, au Canada, dans l'industrie du textile, de l'habillement, de la chaussure, de la construction navale et des mines de charbon de la Nouvelle-Écosse; toutes ces industries font face à des problèmes d'ajustement aussi importants, ou même plus importants, que ceux qu'elles ont dû affronter dans le passé, en dépit d'une aide massive sous forme de barrières à l'importation et de subventions aux entreprises.

La nature et l'importance de ce dilemme sont démontrées par la situation de l'industrie du textile. Uniquement pour l'année 1979, on estime que, pour l'ensemble du pays, chaque emploi sauvé au moyen d'un protectionnisme par tarifs et par quotas, dans l'industrie canadienne du textile et de l'habillement, a coûté 34 000 dollars, alors que, cette même année, les ouvriers travaillant dans l'industrie textile canadienne avaient un salaire moyen de 10 000 dollars[49]. Cela signifie que si l'on enlevait toute protection et si, à la suite de cette mesure, tous les ouvriers du textile perdaient leur emploi – ce qui est douteux – les sommes économisées chaque année suffiraient à fournir aux travailleurs un revenu deux ou même trois fois supérieur à leur revenu réel pour le restant de leurs années d'emploi, et à offrir en plus, une économie additionnelle aux consommateurs canadiens de textiles, sous forme de prix plus bas[50].

Le défi des Canadiens consiste à élaborer des politiques qui facilitent, plutôt que retardent, un ajustement économique rapide, tout en fournissant une aide généreuse aux personnes les plus affectées par les changements. Cette combinaison de politiques est nécessaire aussi bien pour des raisons économiques que morales. L'expérience de l'après-guerre du Japon et de l'Allemagne occidentale suggère que, pour avoir une économie saine, il est essentiel de s'engager fermement à faire un ajustement rapide, et l'expérience de l'après-guerre de la Grande-Bretagne suggère que l'absence d'un tel engagement conduit à une stagflation économique sérieuse. L'expérience japonaise et ouest-allemande démontre également l'importance de politiques d'ajustement bien conçues afin d'alléger le coût du changement, en particulier pour la main-d'œuvre. Pouvons-nous donner à nos propres institutions politiques le pouvoir d'élaborer une combinaison équivalente de politiques?

Le gouvernement doit donner une priorité élevée à l'élaboration et à la mise en œuvre de politiques publiques qui faciliteront un ajustement rapide. Sur le plan social aussi bien qu'économique, il existe des raisons convaincantes pour justifier l'adoption de mesures destinées à résoudre les problèmes de

transition. Ces mesures devraient couvrir une partie raisonnable des coûts d'ajustement des travailleurs impliqués et de leurs familles. La mise en œuvre de telles politiques et de tels programmes devrait, à son tour, aider à réduire la résistance du gouvernement aux changements.

Les gouvernements ne devraient pas s'abstenir d'adopter des mesures d'ajustement efficaces sous prétexte qu'en période de récession on ne peut pas se les permettre, et qu'en période de croissance économique on n'en a pas besoin. Même en période de chômage intense, la croissance de certaines industries est souvent freinée par le manque de travailleurs qualifiés. Par exemple, une étude récente de 4 012 établissements industriels et commerciaux au Canada révèle que, sur les 1 354 répondants, environ 50 pour cent avaient des difficultés à trouver du personnel de 1977 à 1979, et 43 pour cent prévoyaient un manque de personnel pendant les cinq années à venir. Par contre, en période de croissance économique rapide et de chômage peu important, il peut y avoir des industries qui déclinent. Les travailleurs de ces industries peuvent avoir des problèmes à trouver de nouveaux emplois parce qu'ils n'ont pas la formation nécessaire ou qu'ils ne veulent pas déménager dans d'autres régions.

Les responsables des politiques doivent déterminer si le déclin d'un secteur particulier est à court ou à long terme, résultant de conditions économiques particulières. Il est aussi difficile de déterminer les secteurs de l'économie qui doivent disparaître (ou subir une transformation totale, comme cela a été le cas du secteur agricole au cours du demi-siècle dernier) que de prévoir les causes de difficultés des autres. L'industrie de la construction navale, par exemple, subit des difficultés sérieuses depuis de nombreuses années. N'a-t-elle pas d'avantage comparatif sur le plan international ou ses avantages dans certains domaines disparaissent-ils parce que les gouvernements étrangers subventionnent leur propre industrie de construction de navires? On peut concevoir que nos constructeurs de navires pourraient faire face à la concurrence étrangère dans certains domaines particuliers si les autres pays abandonnaient l'octroi de subventions qui créent des distorsions de marché.

Pour ce qui est de l'industrie des mines de charbon du Cap Breton, on croyait généralement à la fin des années 1960 qu'elle n'était pas viable et qu'elle devait progressivement disparaître. À la suite de l'augmentation importante des prix pétroliers, provoquée par l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP) à partir de 1983, le prix du charbon se mit à augmenter fortement et les charbonnages prirent de l'expansion. Le prix du charbon a, par la suite, un peu décliné par rapport à son maximum antérieur, mais il est difficile de prévoir l'avenir de l'industrie, étant donné l'incertitude qui règne sur les prix et l'offre du pétrole du Moyen-Orient et les prévisions encore plus difficiles sur l'utilisation de l'énergie nucléaire.

Bien que l'industrie canadienne du textile soit depuis longtemps dans une situation difficile, ses exportations à destination des États-Unis ont beaucoup augmenté depuis quelques années et l'introduction de nouvelles technologies qui remplacent la main-d'œuvre par du capital suggère qu'il existe au moins certains éléments, dans cette industrie, qui sont, ou peuvent devenir, concurrentiels sur le plan international. Depuis quelques années, l'industrie canadienne de l'automobile, ainsi que celle de la fabrication des machines

agricoles, connaissent de grandes difficultés économiques, comme celles des États-Unis, avec qui elles sont étroitement associées. Dans les deux pays, une profonde récession sévit dans l'industrie du matériel agricole. Est-ce que les problèmes de cette industrie sont de nature cyclique? Ou indiquent-ils un déclin structurel à long terme? Grâce à des économies substantielles de coûts, l'introduction de modèles mieux adaptés à la demande du marché, la reprise économique et l'imposition de quotas sur les importations de véhicules japonais, l'industrie de l'automobile au Canada et aux États-Unis est en bien meilleure santé. Est-ce que l'industrie de l'automobile a définitivement résolu ses problèmes ou connaîtra-t-elle à nouveau des difficultés sérieuses si l'on abolit les quotas imposés aux importations de véhicules japonais? Est-ce que l'abandon récent, par les États-Unis, des quotas sur les importations de véhicules japonais suffira à mettre en danger l'industrie canadienne de l'automobile?

Il est déjà difficile de répondre à ces questions lorsque l'on prend des décisions dans le secteur privé, alors que l'on a une connaissance intime des problèmes et du potentiel de l'industrie, mais il est encore plus difficile d'y répondre quand on appartient au secteur public, que l'on n'a pas cette connaissance détaillée et que l'on reçoit souvent, de ceux qui sont concernés, des représentations qui obscurcissent les réalités de la situation. Il faut que les gouvernements fassent preuve de prudence quand ils mettent en œuvre des politiques d'ajustement qui doivent avoir des effets structurels à long terme. Leur but devrait être d'élaborer des politiques qui minimisent le risque d'erreurs systématiques de jugement. On est plus flexible et adaptable lorsque l'on préfère utiliser le jugement décentralisé de ceux qui sont engagés dans la vie d'une industrie plutôt que le jugement centralisé du secteur public. Les dispositions d'aide à l'ajustement aux travailleurs déplacés, par exemple, laissent chaque personne libre de déterminer la manière dont il veut procéder pour trouver un nouvel emploi.

Nous avons suggéré dans les pages qui précèdent que les forces politiques ont tendance à s'opposer aux politiques qui sont dictées par des considérations économiques et, à un degré moindre, par des considérations sociales ou morales. Les forces politiques ont tendance à favoriser, par ordre décroissant, la protection du commerce extérieur pour préserver la production et l'emploi, les subventions individuelles aux entreprises pour leur permettre de maintenir leur production et leurs emplois et les subventions à la main-d'œuvre pour faciliter sa mobilité. Les gouvernements doivent trouver les options qui réduisent le conflit existant entre les politiques qui sont dictées par de bonnes considérations politiques et celles dictées par de bonnes théories économiques et de bonnes préoccupations sociales. Nous examinerons ci-dessous ces options.

La politique commerciale

Lorsque des secteurs importants de l'économie sont assujettis à des pressions sévères à cause des importations, le gouvernement ne peut accepter cette situation sans réagir. Les entreprises et les travailleurs affectés exigent diverses formes d'assistance : recours aux clauses échappatoires unilatérales

prévues dans les accords internationaux, imposition de droits anti-dumping ou pressions exercées sur des pays exportateurs particuliers afin qu'ils établissent des quotas d'exportation « volontaires ». De nombreux pays ont eu recours à des mesures protectionnistes ces dernières années, mesures qui vont contre l'intérêt de tous les pays. Un moyen de restreindre le protectionnisme est peut-être un accord international restreignant étroitement de telles mesures. Cet accord pourrait exiger la mise en œuvre d'une stratégie d'ajustement visant à réduire la capacité dans le secteur affecté ou à augmenter son efficience par restructuration, par tout gouvernement qui impose des mesures protectionnistes.

Des changements institutionnels dans le pays peuvent également s'avérer bénéfiques. Les gouvernements pourraient rendre publics les coûts et les bénéfices des mesures protectionnistes proposées. La Commission canadienne du tarif, par exemple, pourrait enquêter et tenir des audiences publiques sur des propositions de mesures protectionnistes. Dans son rapport, la Commission pourrait donner son estimation des coûts et des bénéfices prévus, exprimer son jugement sur les mesures proposées et recommander des formes d'aide autres que des mesures protectionnistes. Le gouvernement serait, naturellement, libre d'accepter, de rejeter ou de modifier de telles recommandations, mais les renseignements fournis, les mémoires présentés au cours des audiences et l'opinion d'un tribunal responsable fourniraient une base pour juger les mesures adoptées par les autorités politiques. L'agence à qui serait confiée cette responsabilité devra avoir une perspective économique large, comme la Commission du tarif, et non une perspective spécialisée concernant des intérêts particuliers, comme la Commission du textile et du vêtement. L'*International Trade Commission* des États-Unis et l'*Industry Assistance Commission* de l'Australie remplissent des fonctions similaires à celles que nous proposons.

Pour résister aux pression des producteurs en faveur de mesures protectionnistes, on pourrait fournir une aide financière aux groupes de consommateurs. On pourrait également modifier la dynamique politique qui favorise l'adoption de politiques opposées aux intérêts économiques à long terme du pays. Ainsi, de nouvelles lois régissant le financement des campagnes électorales pourraient réduire la dépendance des partis politiques par rapport aux contributions intéressées des producteurs, peut-être en prévoyant un système de subventions électorales.

Comme le gouvernement fédéral continuera à protéger des secteurs particuliers contre la concurrence sévère des importations étrangères, au moins pendant des périodes limitées, nous allons examiner la forme que ce protectionnisme devrait prendre. Il ne faut pas utiliser des quotas à long terme sur les importations, car ces quotas garantissent pratiquement aux producteurs intérieurs une part du marché, qu'ils prennent des mesures pour améliorer leur position concurrentielle, ou non. Il vaudrait mieux créer un droit de douane permanent. Les coûts des concurrents étrangers baisseront probablement et cela permettra à une proportion croissante de leurs produits de surmonter la barrière tarifaire. Il en résultera une contraction ordonnée de la part de marché détenue par l'industrie nationale si cette industrie est incapable de faire face à la concurrence. Une autre solution serait de réduire

graduellement le montant du tarif douanier, méthode que l'on utilise communément pour appliquer les modalités de réduction de protectionnisme contenues dans les accords internationaux.

Les subventions aux entreprises

Si l'on impose des contraintes légales et politiques aux mesures protectionnistes, les gouvernements peuvent tenter de protéger la production industrielle et les emplois contre la concurrence étrangère en octroyant des subventions à des entreprises spécifiques. Cependant, de telles subventions ont tendance à arrêter ou à retarder l'ajustement. Ces subventions occasionnent presque les mêmes coûts économiques que les tarifs douaniers et ont souvent des effets similaires. Quand le marché des capitaux fonctionne bien, il est rare que des « défaillances du marché » justifient l'octroi de subventions à un secteur en déclin. Une aide gouvernementale à la modernisation est parfois nécessaire pour rendre une industrie ou une entreprise concurrentielle sur le plan international, mais la vétusté d'une usine est souvent le résultat, plutôt que la cause, d'une perte de pouvoir concurrentiel sur le plan international[51]. Les entreprises seulement capables de se faire payer leurs coûts variables sont forcées de laisser leurs immobilisations se dégrader, ce qui réduit leur capacité de rendement. Si de nouvelles immobilisations permettent d'augmenter le rendement, le marché des capitaux doit fournir les fonds nécessaires à leur financement. Si le gouvernement propose de l'aide à une entreprise, afin d'augmenter son pouvoir concurrentiel et sa rentabilité à long terme, il se peut que le public reste sceptique, car une telle aide ne peut normalement être offerte que s'il y a eu une évaluation négative des marchés de capitaux privés sur la viabilité de l'investissement projeté.

Même l'efficacité des recours aux subventions industrielles en vue de préserver les emplois est douteuse. Pour justifier une subvention, il faut supposer qu'un certain nombre d'emplois dans une entreprise donnée sont de nature marginale et, par conséquent, ne seraient pas maintenus en l'absence de subventions. Mais même si c'est le cas, une subvention à une entreprise spécifique ne peut pas réussir à préserver les emplois, sauf si ces emplois sont de nature marginale par rapport à l'ensemble de l'industrie. Cela se produit, par exemple, si une entreprise en faillite ne reçoit pas de subvention et d'autres sociétés faisant partie de la même industrie n'augmentent pas leur production et leurs emplois pour profiter de la situation causée par cette faillite. Même lorsque les emplois sont de nature marginale à la fois pour une entreprise spécifique et pour l'ensemble de l'industrie, on doit se poser une dernière question : est-ce que ces emplois sont marginaux par rapport à l'ensemble de l'économie? En d'autres termes, si l'on ne paye aucune subvention, est-ce qu'il y a réduction nette du nombre total d'emplois dans le pays? Les subventions utilisent des ressources qui, employées autrement, pourraient aider à créer un nombre plus élevé d'emplois plus productifs dans un autre secteur de l'économie. Les subventions aux entreprises appartenant aux secteurs en déclin protègent souvent les sociétés les moins productives et les plus marginales; ainsi elles freinent une réorganisation efficace de l'économie et la création de nouveaux emplois plus durables.

Si les pressions politiques imposent néanmoins l'octroi de subventions aux entreprises dans des secteurs en déclin, la meilleure stratégie consiste à aider l'entreprise la plus forte, et non la plus faible. Les gouvernements peuvent couvrir certains coûts occasionnés par les fusions, les consolidations et une réduction ordonnée de la capacité de production. Les mesures récentes de sauvetage d'entreprises en faillite au Canada n'ont pas utilisé ces méthodes. Trois sociétés de matériel agricole qui avaient des problèmes financiers (*Massey-Ferguson, Cooperative Implements, White Farm*) ont reçu une aide substantielle du gouvernement fédéral, bien que ces entreprises et l'ensemble de l'industrie, aient un important surplus de capacité de production. Il ne semble pas que le gouvernement ait tenté de faciliter les fusions ou de rationaliser la production par d'autres moyens. Une importante entreprise de camionnage (*Maislin Trucking*) a reçu une aide gouvernementale (pour finalement faire faillite) malgré un surplus de capacité de production dans l'industrie et des possibilités de fusion pour les transporteurs de longue distance qui suivent les mêmes itinéraires. Le sauvetage des entreprises de transformation du poisson de l'Atlantique, qui touchent l'ensemble de l'industrie, a néanmoins permis le maintien de nombreuses usines inefficaces de transformation.

Si l'on ne peut, pour des raisons politiques, éviter certaines subventions aux entreprises, elles devraient avoir une forme qui minimise les possibilités de renouveler les demandes d'aide. Les gouvernements devraient inclure des conditions à l'obtention d'aide, y compris une contraction ordonnée de la capacité de production ou une rationalisation.

Un danger inhérent à la méthode que nous proposons est le jugement erroné que peuvent poser les gouvernements sur l'avenir d'une industrie. Une aide conditionnelle peut engendrer des changements structurels majeurs, basés sur des projections erronées concernant l'évolution du marché, soit à cause d'une erreur de jugement soit à cause d'un changement imprévisible de circonstances dans le pays ou à l'étranger. Les gouvernements peuvent réduire ce danger en laissant à l'industrie concernée l'initiative des propositions de restructuration, au lieu de lui imposer un plan gouvernemental. En outre, comme le démontrent l'expérience britannique et, à un degré moindre, l'expérience française, on court le danger, en encourageant les fusions et les consolidations, de créer des sociétés tentaculaires qui dissimulent le maintien d'opérations inefficaces. Une contraction ordonnée et le renforcement des points forts de l'industrie doivent devenir des objectifs politiques majeurs. L'utilisation d'un organisme tampon, comme l'Office canadien pour un renouveau industriel, pour mettre en œuvre ces politiques industrielles globales, permettra aux dirigeants de prendre leurs distances par rapport aux intérêts politiques qui exigent d'autres formes de subventions.

On pourrait raffiner davantage cette politique en décourageant l'utilisation de subventions peu élevées qui n'ont pas ou peu de visibilité. Un code du GATT plus contraignant sur les achats gouvernementaux pourrait, par exemple, exiger la comptabilisation de subventions non budgétaires, comme les garanties de prêts et l'octroi de prêts à taux préférentiel. Si l'on comprend ces coûts dans les budgets de dépense du gouvernement et dans les enveloppes de dépenses au moment où l'aide est donnée, cela augmentera leur visibilité et leur imputabilité.

Les politiques d'ajustement de la main-d'œuvre

Si le gouvernement accomplit ces changements politiques, l'attention du public se tournera vers les coûts d'ajustement imposés à la main- d'œuvre qui, pour des raisons aussi bien économiques que sociales, requièrent toute notre attention. La Partie V du Rapport étudie en profondeur les questions-clés que soulèvent les politiques d'ajustement de la main-d'œuvre. Les réformes suggérées mettent l'accent sur l'aide à ceux qui recherchent du travail. Les commissaires trouvent que la formation pratique est plus bénéfique que la formation dans un établissement d'enseignement. En outre, une réforme du régime d'assurance-chômage doit encourager les travailleurs à rechercher des emplois bien rémunérés et stables, et non pas ceux où ils sont constamment victimes de renvois.

Les commissaires ont aussi étudié les régimes de prestations conditionnelles d'assurance-chômage utilisés en Allemagne occidentale et au Japon. Après une période de bénéfices sans conditions, qui peut durer 16 semaines, le gouvernement peut exiger du bénéficiaire qu'il participe à un programme de réorientation pour continuer à toucher les bénéfices. Cette méthode est basée sur la théorie selon laquelle, si, après un certain temps, un chômeur n'arrive pas à trouver du travail, une réorientation ou un perfectionnement professionnel s'avère nécessaire. Ainsi, une partie importante des dépenses d'assurance-chômage doit servir à financer la formation professionnelle. Les prestations conditionnelles d'assurance-chômage tendent également à minimiser le soutien aux membres de la population active. Comme dans le cas des subventions à des entreprises spécifiques, il est important que le prestataire prenne des mesures qui réduisent au minimum la possibilité de nouvelles demandes d'aide.

Malgré ces avantages présumés, les commissaires préfèrent conserver un programme d'assurance-chômage sans conditions. À notre avis, cette méthode fait plus confiance au jugement des personnes quand il s'agit de trouver un emploi ou de se réorienter. Les réformes que nous proposons devraient encourager les membres de la population active à exercer ce genre de jugement d'une manière plus déterminée. Des programmes améliorés de réorientation et de mobilité devraient compléter cette méthode.

Pour améliorer les politiques actuelles de mobilité et de réorientation, les commissaires font un certain nombre de suggestions. Le gouvernement devrait demander à tous les employeurs importants d'enregistrer leurs postes vacants aux Centres d'Emploi du Canada. Cela aiderait à surmonter les problèmes sérieux dus à une connaissance insuffisante des possibilités d'emplois dans tout le pays, et, par conséquent, permettrait aux centres d'offrir ces postes à des chômeurs ou à des personnes qui sont sur le point de le devenir. Des données plus détaillées sur des métiers spécifiques ainsi que des prévisions systématiques à moyen terme des pénuries, susceptibles d'apparaître dans certains métiers, devraient permettre une meilleure planification des programmes pratiques ou institutionnels de formation des chômeurs présents ou futurs.

Le gouvernement devrait modifier les programmes actuels de formation dans les établissements d'enseignement. Ces programmes sont souvent trop courts pour permettre une bonne formation; on ne prévoit pas suffisamment

de places pour les étudiants qualifiés et intéressés; les allocations de dépenses pour les étudiants sont insuffisantes et les étudiants ne peuvent obtenir de prêts pour ces programmes; les accords fédéraux-provinciaux de financement donnent le quasi-monopole de ces programmes aux établissements d'enseignement provinciaux et les interdisent aux établissements privés d'enseignement, ce qui empêche de nouvelles approches en ce qui concerne les possibilités futures d'emploi. Nous recommandons également dans la Partie V d'insister davantage sur la formation sur le tas.

Afin de faciliter la mobilité de la main-d'œuvre, les gouvernements devraient augmenter l'aide aux travailleurs qui doivent déménager pour trouver un nouvel emploi; cette aide ne couvre, à l'heure actuelle, qu'une partie des coûts directs de relogement. En outre, le gouvernement du Canada devrait utiliser une partie des économies d'assurance-chômage, réalisées en vertu des propositions contenues dans la Partie V, pour aider l'ajustement des travailleurs en créant des programmes de retraite prématurée pour les travailleurs âgés (peut-être ceux qui ont entre 60 et 65 ans), comme l'ont fait les Français. À l'heure actuelle, cette méthode facilite les ajustements dans l'industrie des textiles, des vêtements, de la chaussure et de la tannerie. En outre, le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux devraient envisager d'augmenter la transférabilité des régimes de retraite privés en exigeant une dévolution rapide des contributions de l'employeur, comme moyen supplémentaire d'améliorer la mobilité des travailleurs. Les gouvernements peuvent également exiger que les employeurs importants donnent à leurs employés le temps de participer à des programmes de formation. Les commissaires donnent des détails sur cette proposition dans la Partie V.

Nous, commissaires, proposons l'adoption de ces politiques dans l'espoir qu'elles faciliteront le redéploiement de la main-d'œuvre et des secteurs de l'économie en déclin vers ceux en expansion, en allégeant les coûts de transition des travailleurs concernés. À cet égard, il convient de noter que les effets de ces politiques sont très différents de ceux des programmes généraux d'assurance-chômage ou des programmes octroyant des allocations de chômage étendues à des secteurs spécifiques, comme le Programme canadien d'ajustement des textiles ou le Programme américain de *Trade Adjustment Assistance*. En fait, un certain nombre de ces programmes semblent retarder plutôt que promouvoir l'ajustement. Les propositions que nous faisons ici permettraient une meilleure intégration de la politique sociale et de la politique économique; les expériences japonaise, ouest-allemande, scandinave et, dans une moindre mesure, française suggèrent qu'une telle intégration est essentielle au bon fonctionnement du marché du travail.

Un problème important que nous n'avons pas encore traité est celui du coût que doivent assumer les nombreux Canadiens qui vivent directement ou indirectement des industries en déclin dans les communautés où sévit un chômage élevé. Ces coûts sont à la fois financiers et psychologiques, et comprennent aussi bien la dépréciation de la valeur de revente d'une maison et l'augmentation des taxes municipales que la perte d'aménités sociales. Étant donné la complexité des aspects politiques des interventions, les gouvernements utilisent souvent des mesures protectionnistes ou des

subventions pour éviter de faire face à de tels problèmes. Ils pourraient mieux concilier les considérations économiques et politiques en aidant les communautés qui ont les coûts d'ajustement les plus élevés; les coûts politiques qu'ils encourraient, s'ils s'abstenaient de le faire, seraient également très élevés. Les gouvernements devraient subventionner généreusement tout départ massif des travailleurs et de leurs familles d'une communauté. Cette aide pourrait consister en propositions généreuses de retraite pour les travailleurs les plus âgés et en indemnités pour les pertes dues à la vente des maisons et les pertes d'aménités sociales. On pourrait, aussi, prévoir une aide aux municipalités pour éviter qu'il y ait une augmentation des coûts de services publics pour ceux qui restent dans la communauté.

On peut limiter les dépenses budgétaires en consacrant l'essentiel des ressources à convaincre les gens de quitter les communautés durement touchées. Certaines de ces caractéristiques figuraient dans le programme d'ajustement relatif à l'industrie et à la main-d'œuvre qui a récemment pris fin. Ce programme fut conçu pour 12 communautés touchées. Cependant, il avait un caractère provisoire, était modestement financé, et reposait sur la fourniture d'aide financière aux entreprises disposées à demeurer dans les communautés désignées ou à s'y installer. L'aide aux personnes mettait l'accent sur la création d'emplois temporaires dans les communautés désignées. Bref, ce programme semblait confondre préoccupations cycliques et préoccupations structurelles. Néanmoins, il suggérait de nouvelles orientations productives.

Un programme révisé d'ajustement communautaire-industriel devrait constituer un élément permanent de la politique industrielle du Canada. Le recours à une politique d'ajustement structurel uniquement en période de récession, lorsque les ressources sont limitées, est probablement beaucoup moins efficace et plus coûteux que le recours à une politique d'ajustement des secteurs en déclin dans un milieu économique en général plus prospère. La législation japonaise sur les industries structurellement touchées illustre une conception à plus long terme d'ajustement de ces secteurs.

Dans les programmes d'ajustement communautaire-industriel, le gouvernement doit juger si le déclin des communautés ou des secteurs se produit à long terme. Si, par exemple, il y a trois ans, le gouvernement fédéral et celui de l'Ontario avaient qualifié de déprimées l'industrie automobile et les communautés comme Windsor et avaient provoqué un exode important de la main-d'œuvre, ils auraient manifestement commis une erreur sérieuse. Cet exemple démontre qu'il est sage de n'utiliser qu'avec une extrême prudence les politiques ayant pour objet de faciliter un exode massif de communautés soit-disant déprimées, en se basant sur l'observation à court terme des difficultés industrielles.

Services de transports, services de communications et autres services de soutien de l'infrastructure

L'aire continentale immense du Canada et sa population peu dense font des services de transports et de communications un impératif politique et social, ainsi qu'un élément fondamental de notre assise économique. Les transports

et les communications se complètent de plus en plus dans certains domaines et se font concurrence dans d'autres. Un contrôle efficace des stocks dans le secteur manufacturier dépend de ces deux facteurs. Le système de communications a également des effets importants sur les marchés financiers modernes, en permettant des mouvements de capitaux plus rapides dans tout le pays.

L'infrastructure des transports et celle des communications sont des industries importantes en elles-mêmes. Elles sont vitales pour la production de toutes les autres industries. Cette infrastructure détermine également la mesure dans laquelle nous, Canadiens, communiquons entre nous et aussi la manière dont nous nous définissons comme pays. Les Canadiens résidant dans les endroits les plus isolés s'inquiètent de la manière dont le Canada du Sud, ou urbain, gère ses besoins de transports et de communications. Ils considèrent que ces liens sont vitaux pour leur vie économique et pour leur identité canadienne.

La région atlantique a reçu des subventions importantes pour plusieurs composantes de son système de transport. Le long débat sur le tarif de frêt du Nid-de-corbeau (le tarif du Nid-de-corbeau) démontre l'importance historique des transports pour l'Ouest canadien. Le Canada central est préoccupé par la modernisation de la Voie maritime du Saint-Laurent et par les effets de la dé-réglementation américaine de l'industrie du camionnage et de l'industrie des chemins de fer. Les infrastructures des transports et des communications Est-Ouest ont toujours été vitales, mais elles sont, comme le reste de l'économie canadienne, soumises à des tensions constantes de la part des facteurs géographiques et de la puissance économique américaine. Environ 40 pour cent du pétrole et du gaz que les Canadiens consomment coulent dans des oléoducs qui passent par les États-Unis. La Voie maritime du Saint-Laurent et le système des Grands Lacs sont un actif maritime partagé. La plupart des opérations des chemins de fer, des sociétés de camionnage et des compagnies aériennes canadiennes sont continentales. Les mouvements frontaliers des touristes et, par conséquent, un grand nombre d'économies locales, grandes et petites, dépendent de la qualité des divers modes de transports. Le commerce entre le Canada et les États-Unis totalisait 150 milliards de dollars en 1984.

Les questions de transports et de communications vont poser encore plus de défis dans l'avenir que dans le passé. Parmi les questions qui se posent aux responsables politiques, il y a la nécessité de répondre à la dé-réglementation des transports aux États-Unis dans les secteurs du rail, de l'air et du camionnage; la nécessité de développer des systèmes de transport technologiquement avancés et sans problèmes pour l'environnement dans le but d'aider le développement des ressources pétrolières et gazières, frontalières et océaniques; la nécessité de moderniser le système de rail et de manutention des grains de l'Ouest; la nécessité de respecter le choix des personnes tout en maintenant notre identité nationale, laquelle est peut-être menacée par l'écoute des émissions de télévision américaines que permettent l'utilisation d'antennes paraboliques et d'autres découvertes technologiques; et la nécessité de faire face à une croissance potentielle de propriété croisée dans les entreprises de transports et de communications, y compris les sociétés de la Couronne et les entreprises mixtes.

Il est essentiel que le Canada maintienne un système efficace de transports et de communications, mais les commissaires pensent que la politique qui régit ce système doit satisfaire un grand nombre d'objectifs sociaux et économiques. Des changements fondamentaux du système ou de nouveaux investissements importants soulèvent immanquablement et nécessairement de grands problèmes politiques. Les controverses entourant la construction du chemin de fer Canadien Pacifique (CP), l'établissement du chemin de fer Canadien National (CN), le *Trans-Canada Pipeline*, la Voie maritime du Saint-Laurent, l'*Alaska Highway Natural Gas Pipeline*, le taux du Nid-de-Corbeau et la dé-réglementation aérienne témoignent de cette réalité.

La Loi nationale sur les transports de 1967 illustre assez bien les dilemmes actuels. Fondamentalement, la loi repose sur le principe de la « concurrence intermodale ». Transports Canada et la Commission canadienne des transports se sont cependant surtout préoccupés, du moins jusqu'à récemment, de faire en sorte que le système national de transports satisfasse les objectifs économiques du gouvernement en ce qui concerne la croissance, la stabilisation et la redistribution des revenus. Depuis les années 1970, la politique gouvernementale a de plus en plus pris pour acquis que le système national de transports avait mûri, que la concurrence intermodale existait, et que, par conséquent, il devenait possible de satisfaire les besoins de l'économie sans un tel niveau d'interventionnisme gouvernemental dans l'ensemble du système[52]. On cherche maintenant à maintenir un réseau complexe de « marchés gérés » qui comportent un certain nombre de modes de transports. Le même principe s'applique à la politique globale de télécommunications et de radiodiffusions.

Une étude entreprise pour cette Commission compare les tendances réglementaires intergouvernementales dans trois secteurs : les lignes aériennes, les télécommunications et les marchés financiers et boursiers[53]. La réglementation gouvernementale dans ces secteurs a évolué; on est passé d'une fonction de supervision à une fonction de promotion et, ensuite, à une fonction de planification. L'ancienne fonction de supervision impliquait une concentration plus grande, comparable à la réglementation des services publics de base, alors que la nouvelle fonction de planification cherche à satisfaire un grand nombre d'objectifs, en particulier des objectifs sociaux et régionaux. La première fonction était passive et adjudicative, alors que la nouvelle comporte plus d'activités. Ce rôle actif est la conséquence d'un grand nombre de pressions qui s'exercent sur le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. Les provinces interviennent à trois niveaux : en qualité d'agents de réglementation, en qualité de représentants d'intérêts dans ces secteurs et en qualité de propriétaires de leurs propres entreprises de transports et de communications. Étant donné l'évolution rapide de la technologie dans ces domaines et des conséquences des mesures récentes de la dé-réglementation aux États-Unis, l'étude faite pour la Commission suggère qu'il conviendrait d'adopter des mesures de dé-réglementation sélectives dans ce pays. Cela ne signifie pas nécessairement que tous les aspects des opérations de transports et de communications doivent obéir aux lois du marché, mais plutôt qu'il faut réduire sélectivement les règlements. Les commissaires appuient ce principe général.

Notre examen du cadre réglementaire a mis en lumière un besoin de dé-réglementation sélective dans un certain nombre de domaines, à cause de facteurs tels que le rythme du progrès technologique (surtout dans les télécommunications), les mesures de dé-réglementation américaines (surtout dans les transports) et le besoin de renforcer le marché dans l'économie canadienne. Notre examen de la politique concurrentielle a suggéré que l'on ne doit pas s'inquiéter de la concentration des sociétés en soi, mais plutôt des mesures publiques et privées qui limitent la concurrence. Il y a eu au Canada une augmentation de la concentration dans les transports et les communications, mais on ne sait pas si cette concentration s'est faite aux dépens de la concurrence.

Notre analyse précédente du rôle des sociétés de la Couronne et des entreprises mixtes est également pertinente, car c'est la présence conjointe de nombreux règlements et d'entreprises publiques qui distingue la philosophie politique canadienne, dans le domaine des transports, de celle des États-Unis. Ainsi, une dé-réglementation des transports aériens ne signifierait pas grand-chose si elle n'était pas complétée par la vente d'Air Canada. Au cours des dernières décennies, les deux paliers de gouvernement ont fait grand usage des sociétés de la Couronne dans les secteurs du transport et des communications.

Il faut également examiner le rôle des entreprises mixtes comme Télésat Canada. Sa structure sociale est telle que cette institution est devenue un véhicule pour ralentir, ou au moins gérer, l'introduction de technologies nouvelles potentiellement utiles pour ses entreprises membres-actionnaires. Mais, en même temps, elle est une menace pour les systèmes téléphoniques terrestres, dont beaucoup appartiennent aux gouvernements provinciaux actionnaires de Télésat Canada. La décision prise en 1977 par le Cabinet pour permettre à Télésat Canada de se joindre au *TransCanada Telephone System* (TCTS), un système qui réglementait officieusement les taux transcontinentaux, complique encore plus sa structure de propriété à la fois publique et privée. Quoi que l'on puisse dire du rôle qu'il a joué en vue de stabiliser la technologie, on ne peut pas dire que le TCTS ait promu la concurrence.

Une question conjointe concerne le degré auquel on peut permettre à une société de la Couronne, comme Postes Canada, d'entrer sur le marché et de se transformer en véritable société de communications. Nous pensons traditionnellement à Postes Canada et à ses problèmes historiques de relations de travail et de déficit, mais sa viabilité future est inextricablement liée à sa capacité de faire face à la concurrence. Ses critiques, dans le monde des affaires, veulent que l'on élimine son déficit, mais s'objectent à ce qu'elle fasse concurrence au secteur privé. En même temps, Postes Canada perd du terrain vis-à-vis de ses concurrents, ce qui explique en partie son déficit.

Dans une veine entièrement différente, les commissaires veulent étudier des questions-clés sur l'avenir de Radio-Canada, dans l'industrie des communications. Bien que les Canadiens conçoivent Radio-Canada surtout comme une entreprise culturelle, il s'agit aussi de la clé du futur pour l'industrie des télécommunications. Demander à Radio-Canada de se livrer au jeu de la concurrence pour obtenir des recettes publicitaires n'est peut-être pas la

bonne méthode. Il vaudrait peut-être mieux subventionner totalement Radio-Canada afin qu'elle n'ait pas à s'appuyer sur les recettes provenant de la publicité, ce qui la laisserait libre de promouvoir la culture et l'industrie des arts.

Les commissaires désirent attirer l'attention sur une autre tendance relative aux dépenses fédérales de transport et de communications. La part de ces dépenses dans les dépenses fédérales totales, après avoir augmenté pendant une courte période au début des années 1970, est passée de 7,3 pour cent en 1974 à 5,3 pour cent en 1982[54]. Les dépenses occasionnées par le taux du Nid-de-Corbeau augmenteront un peu les investissements, mais les données révèlent, qu'avant cette décision, le soutien en faveur de l'infrastructure des chemins de fer avait considérablement diminué. Les données relatives aux dépenses provinciales font ressortir une évolution semblable : il y a une diminution globale dans toutes les provinces sauf en Alberta.

On ne doit pas nécessairement s'inquiéter de la diminution de la proportion des dépenses dans ces domaines. Cependant, lorsqu'elle s'ajoute à des besoins probables d'infrastructure pour les prochaines deux décennies, la baisse relative de l'investissement public devient un problème sérieux à résoudre. En 1981, Transports Canada a indiqué que le remplacement du stock de capital vieillissant dans le secteur des transports (y compris les oléoducs, mais non compris les installations de transport des passagers par voie de chemin de fer) nécessiterait plus de 90 milliards de dollars d'investissement total public et privé[55]. Ce montant ne comprend pas les investissements de transports que peut faire le gouvernement fédéral dans des projets reliés aux ressources énergétiques, comme ceux de la mer de Beaufort, de l'Arctique et des côtes de Terre-Neuve.

Ces nécessités de dépenses, mise à part la taille de l'investissement en cause, démontrent que les décisions-clés en matière de transports dépendent de méga-projets relatifs au développement des ressources, du cadre réglementaire et du processus d'approbation fédéral-provincial. Les investissements de transports associés au développement des ressources exigent une longue période de préparation, tout comme les projets de ressources eux-mêmes; aussi, importe-t-il que le marché soit stable. Cependant, les marchés de ressources sont instables. Presque invariablement, le gouvernement fédéral et les provinces sont engagés dans les méga-projets de ressources. Les consortiums complexes d'entreprises, mêlés aux grands projets de ressources, demandent en général aux gouvernements de fournir des subventions importantes ou au moins de partager une proportion importante des risques. Les commissaires prient le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux d'essayer de coordonner le mieux possible les processus d'approbation associés aux nouveaux grands projets. Cependant, nous sommes également bien conscients que la conclusion d'accords de partage des risques par les gouvernements et les agents du secteur privé peuvent nécessiter beaucoup de temps, car ils portent à la fois sur les propositions de développement des ressources et sur la fourniture des installations nouvelles de transports.

Comme nous l'avons indiqué, l'évaluation des investissements requis dans les transports ne comprend pas les installations de transport ferroviaire de

passagers. On a récemment accordé beaucoup d'attention au statut « en service, hors-service » d'un certain nombre de services de passagers de Via Rail, mais on doit prendre un certain nombre de décisions importantes d'investissement à long terme, lesquelles auront de grandes répercussions économiques et politiques. D'un point de vue économique, c'est le corridor Québec-Windsor qui pourrait le mieux profiter d'une amélioration du service ferroviaire des voyageurs. Pour fournir ce service, il faudrait que le gouvernement investisse massivement dans la construction du matériel nécessaire pour permettre aux trains à haute vitesse de concurrencer effectivement les autres modes de transports. La plus grande partie de cet investissement très important favoriserait les provinces centrales, ce qui, naturellement, déplaît au reste du pays. Jusqu'à ce que ces conflits d'intérêts politiques soient résolus, on ne prendra pour le service ferroviaire que des demi-mesures, c'est-à-dire que le service demeurera mauvais et il y aura d'autres déficits.

Les commissaires pensent qu'il faudrait accroître le niveau des investissements publics et privés dans le domaine des transports et des communications au cours des deux prochaines décennies. Nous prévoyons que les sociétés de la Couronne continueront à assumer un rôle important dans tout ce secteur, mais nous croyons qu'il y aurait également lieu d'envisager de privatiser certains domaines choisis. En même temps, nous nous inquiétons du degré de réglementation qui continue d'exister dans certains domaines des transports et des communications.

La décision des autorités américaines de dé-réglementer un certain nombre d'industries de transports pourrait ne laisser au Canada d'autre choix que celui de les imiter, au moins dans une certaine mesure. Dans leurs opérations internationales, par exemple, les chemins de fer canadiens se heurtent déjà aux effets de cette dé-réglementation, dans la mesure où les chemins de fer américains peuvent déjà conclure des accords ou des contrats sur une base bilatérale avec des expéditeurs, sans devoir enregistrer ou déposer leurs taux auprès des agences de réglementation américaines. Comme les chemins de fer canadiens risquent de souffrir de cette concurrence, on devrait dé-réglementer sélectivement ce genre de trafic frontalier au Canada. La dé-réglementation du camionnage américain affecte également l'industrie canadienne du camionnage. Une étude de cette industrie par le Conseil économique du Canada[56] a conclu qu'on devrait, et qu'on pourrait, dé-réglementer considérablement au Canada. Nous pensons qu'il faudrait graduellement dé-réglementer partiellement le camionnage, étant donné les différences de nature qui existent à l'intérieur du marché canadien. Les commissaires croient que, de façon générale, les gouvernements devraient favoriser un retour aux principes du marché dans le secteur des transports et des communications.

Lignes directrices pour les interventions en matière de développement industriel

Les marchés sont les moyens les plus importants pour allouer les ressources au sein de l'économie canadienne. Certes, les marchés canadiens ne correspondent pas aux marchés parfaits décrits généralement dans les

manuels, mais plusieurs d'entre eux sont très efficaces. La plupart du temps, il n'est pas réaliste d'attendre que les gouvernements réalisent une meilleure allocation que le marché, par une intervention directe qui influence l'activité d'une entreprise ou d'un secteur particulier. Néanmoins, dans des cas limités, il peut y avoir de bonnes raisons économiques d'envisager une telle intervention. Les commissaires ont étudié comment une politique d'ajustement bien conçue peut aider le marché à retirer la main-d'œuvre et le capital des secteurs en déclin avec un minimum de bouleversements. Nous allons maintenant examiner les conditions dans lesquelles une forme plus directe d'intervention gouvernementale peut aider à promouvoir le développement économique.

D'une manière très large, on peut justifier une intervention gouvernementale dans des situations où existe ce que les économistes appellent souvent une « défaillance du marché ». De telles défaillances se produisent lorsque les coûts ou les bénéfices pour les tiers ne se reflètent pas totalement dans le prix de marché. Les biens et les services publics fournissent souvent des bénéfices tangibles et intangibles difficiles à quantifier ou à facturer à ceux qui les utilisent. La Défense nationale constitue ce que l'on appelle un bien public, et certaines sortes de connaissances et de renseignements peuvent tomber dans la même catégorie. On peut justifier, par exemple, une aide gouvernementale à la recherche et au développement, au moyen d'aide fiscale, de subventions et d'autres moyens. La recherche peut en effet apporter des connaissances qui augmentent le bien public. C'est le cas, par exemple, du développement des nouvelles espèces de blé, qui améliorent, d'une manière significative, le rendement des fermiers canadiens.

L'intervention du gouvernement est parfois requise dans des situations où, pour des raisons technologiques, les opérations à grande échelle sont la source d'économies importantes. Dans les cas les plus extrêmes, cela peut occasionner inévitablement la création de ce que l'on considère souvent comme des monopoles naturels, surtout lorsqu'il s'agit de services téléphoniques ou électriques. Étant donné que leur position monopolistique leur donne un pouvoir économique énorme, les services publics sont presque toujours soumis à une réglementation économique et/ou sont gérés par des sociétés gouvernementales. De nombreuses installations de transports sont également approvisionnées, ou subventionnées, par les gouvernements. Malheureusement, dans de nombreux cas, le montant de ces subventions est beaucoup plus important que celui requis pour promouvoir le développement d'un système de transports efficace. La Voie maritime du Saint-Laurent constitue un bon exemple de projet de transports qui, à cause des coûts fixes élevés, n'aurait pu être mis en œuvre que par le gouvernement.

Des économistes affirment que les sociétés du secteur privé n'aiment pas prendre de risques et, par conséquent, n'aiment pas être associées à des projets importants et risqués, dans lesquels l'investissement en capital n'est recouvré, au mieux, qu'au bout d'une longue période. Le taux d'escompte du secteur privé, pour un projet à risque élevé, peut comporter une prime de risque exceptionnellement élevée. Alors qu'une ou plusieurs sociétés privées peut conclure que le taux d'escompte ou le rendement attendu d'un projet est trop bas, un gouvernement peut décider s'il doit assumer une partie (ou la

totalité) des risques, à cause des bénéfices sociaux élevés que le projet procurera par rapport à ses coûts projetés. Cela semble, au moins en partie, avoir été le raisonnement en vertu duquel les gouvernements ont aidé certains méga-projets dans le passé.

Un autre motif d'intervention gouvernementale est la protection des « industries naissantes ». Les gouvernements espèrent que, grâce à leur soutien, ces industries deviendront auto-suffisantes et créeront ainsi des emplois et des revenus. Pour que ce genre de raisonnement se vérifie, il faut que les gains à long terme soient supérieurs aux pertes initiales à court terme. On a été très déçu de voir beaucoup d'industries naissantes ne pas grandir. C'est pourquoi les commissaires manifestent beaucoup de scepticisme à l'égard du soutien gouvernemental aux industries naissantes.

Les gouvernements ont également justifié leur interventionnisme en évoquant la petite taille du marché canadien par rapport à la taille minimum d'usines efficaces et le besoin de rationaliser la structure de production. Le problème des usines qui sont trop petites pour être économiques et qui ne produisent que pour le marché intérieur s'explique par l'existence des tarifs douaniers. Paradoxalement donc, l'intervention du gouvernement est requise dans ce genre de situations pour corriger les effets d'une intervention antérieure.

Certaines politiques industrielles n'ont pas pour objet de corriger les défaillances spécifiques du marché, mais se justifient du point de vue économique. Le gouvernement défend, comme nécessaires, certaines politiques qui ont pour objet d'aider les industries à être concurrentielles sur le plan international, ou de protéger les industries nationales de la concurrence étrangère et de compenser l'aide fournie par les pays étrangers à leurs propres industries. Les commissaires croient, cependant, qu'une meilleure manière de résoudre ce problème consiste, pour le gouvernement, à poursuivre ses efforts en vue d'éliminer les pratiques qui introduisent des distorsions sur le marché international. Si ces efforts échouaient et si les contre-subventions pouvaient inciter « l'autre partie » à abandonner sa politique interventionniste, le gouvernement devrait envisager une intervention.

De nombreux gouvernements nationaux ont tendance à soutenir l'industrie nationale, surtout dans le secteur manufacturier. Cette tendance s'explique, sans aucun doute, par le degré auquel les industries manufacturières sont exposées à la concurrence internationale. On peut justifier les incitations fiscales canadiennes à la fabrication et à la transformation, comme le taux d'imposition plus bas et le taux d'allocation de consommation de capital sur une base de deux ans, ainsi que l'importance accordée à la fabrication dans la plupart des programmes d'aide industrielle du gouvernement fédéral, par le soutien que les autres pays donnent à leur propre secteur manufacturier. Néanmoins, les commissaires sont convaincus que tous les pays se porteraient probablement mieux s'ils avaient un système d'impôts et de dépenses plus neutre.

Un autre secteur favorisé par le gouvernement est celui des petites entreprises. Pour justifier un tel soutien, on évoque généralement le dynamisme des entrepreneurs de ce secteur et les bénéfices qui en résultent sous forme d'une croissance accrue de la production et de l'emploi.

La promotion du développement régional est un objectif important de la politique gouvernementale. En général, le développement régional n'est pas évoqué pour compenser une défaillance du marché. En fait, il est basé sur une volonté nationale plus large de partager les bénéfices de la croissance, de la production et de l'emploi entre toutes les régions, ce qui implique que l'activité industrielle doit être répartie plus également dans tout le pays. Le crédit d'impôt à l'investissement est différencié selon les régions afin d'encourager l'investissement dans les régions du pays où il y a beaucoup de chômage. Le Programme de développement industriel et régional (PDIR), le principal programme de subventions régionales du gouvernement fédéral, a été conçu de manière à donner de plus fortes incitations aux régions où il y a beaucoup de chômage. Cependant, des programmes d'impôts et de dépenses différenciés selon les régions peuvent retarder la croissance économique globale et nuire au processus de développement.

Des objectifs autres que l'amélioration du rendement du pays ont souvent inspiré les politiques industrielles. La redistribution des revenus d'un groupe à l'autre est souvent une préoccupation majeure. En général, les politiques industrielles ne sont pas un bon moyen d'atteindre cet objectif. Néanmoins, comme les groupes de producteurs bénéficient souvent des politiques gouvernementales, alors que les pertes sont généralement diffusées très largement dans le public, il peut y avoir des pressions politiques considérables en faveur de la politique industrielle de redistribution des revenus.

Les défaillances du marché peuvent occasionner des inefficacités qui peuvent justifier l'intervention du gouvernement, mais le processus politique lui-même a des défauts qu'il faut prendre en considération. Si le gouvernement se préoccupe, par exemple, de la redistribution des revenus, il peut négliger ou ignorer d'autres mesures qui pourraient corriger les défauts du marché. La situation existante peut donc s'aggraver à la suite de l'intervention gouvernementale qui était censée l'améliorer. Ce paradoxe devrait faire réfléchir ceux qui croient pouvoir corriger tous les défauts du marché, même les plus minimes, par des interventions. C'est uniquement dans le cas de très sérieuses défaillances du marché que l'intervention peut être bénéfique.

Étant donné que le gouvernement intervient inévitablement pour promouvoir le développement économique, il convient d'établir des critères pour déterminer où il doit intervenir. Le premier critère d'intervention doit être susceptible d'améliorer l'allocation des ressources et, par conséquent, la croissance réelle; les bénéfices projetés doivent être beaucoup plus importants que les coûts projetés. L'analyse coûts-bénéfices n'est pas une science exacte, mais elle offre un grand nombre de techniques utiles pour évaluer des politiques et des programmes industriels spécifiques. L'application de cette méthode et d'autres méthodes d'évaluation par les services d'évaluation des ministères et des agences, avec l'aide du bureau du Contrôleur général, devraient identifier les programmes qui ne produisent pas des bénéfices nets. Ceux-ci devraient être abandonnés.

Pour les interventions qui, en plus d'améliorer l'allocation des ressources, poursuivent des objectifs non économiques, on doit avoir recours à un deuxième critère : la réalisation d'un objectif non économique de la manière la moins coûteuse. On peut utiliser les instruments d'évaluation mentionnés

ci-dessus pour analyser l'efficacité relative avec laquelle les programmes réalisent les objectifs qui leur ont été assignés.

Le gouvernement ne devrait pas permettre aux dépenses que requièrent ses interventions de n'être assujetties à aucune limite. Au contraire, il devrait imposer des limites budgétaires strictes aux dépenses de fonds publics. Trop souvent, on a toléré que les dépenses pour soutenir un secteur, une industrie ou une entreprise particulière, augmentent à des niveaux beaucoup plus élevés que ceux prévus dans le budget à l'origine.

Il est très important que toutes les politiques et tous les programmes industriels soient soumis à la vérification gouvernementale la plus stricte. On doit poser comme hypothèse que, dans la majorité des cas, le marché est le meilleur mécanisme pour assurer une bonne allocation des ressources. La charge de la preuve incombe à ceux qui proposent l'intervention. L'économie sera plus dynamique et ses perspectives de développement meilleures si l'on accorde plus d'importance au marché et moins aux interventions gouvernementales, comme moteur du développement.

S'il a des raisons décisives pour intervenir, le gouvernement doit également choisir l'instrument le plus approprié. Les commissaires sont fermement convaincus que le gouvernement doit choisir l'instrument le plus compatible avec le principe de marché. Pour cette raison, nous préférons les incitations fiscales aux programmes de subventions sélectives et les deux ensembles à la réglementation directe. Les incitations fiscales sont plus généralement disponibles que les subventions et n'impliquent pas l'exercice d'une discrétion administrative. Elles ont par conséquent tendance à introduire moins de distorsions sur le marché que les subventions. Les incitations fiscales et les subventions laissent les décisions finales de production et de fixation des prix au secteur privé, alors que la réglementation confie certaines de ces décisions les plus importantes au gouvernement et à ses agents.

Un engagement à renforcer l'union économique

Un des principaux éléments du mandat de la Commission est de faire des recommandations pour maintenir et renforcer l'union économique canadienne. La partie VI de ce rapport traite de cette question et comporte de nombreuses recommandations. Pour le moment, les commissaires désirent simplement démontrer l'importance d'une union économique forte pour la mise en œuvre de politiques industrielles efficaces. À vrai dire, union économique forte et politiques industrielles efficaces sont des réalités interdépendantes. Étant donné la répartition du pouvoir et de l'autorité entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux dans ce domaine, il est impossible de fournir un soutien industriel efficace sans que les politiques et les programmes des deux paliers de gouvernement soient raisonnablement harmonisés et se renforcent mutuellement. L'union économique ne peut être forte s'il existe une désaffection régionale à l'égard des politiques industrielles canadiennes. D'autre part, les politiques industrielles canadiennes ne pourront accroître la productivité et la compétitivité, si le marché intérieur est assujetti à des restrictions relatives à la mobilité interprovinciale des ressources. La

Chambre de commerce du Canada a fait les observations suivantes à propos des barrières intérieures au commerce, aux investissements et aux mouvements des personnes :

> *Nous nous demandons si les institutions et les politiques actuelles n'ont pas paralysé notre économie, lui enlevant une partie de sa souplesse et de sa capacité d'adaptation. Ceci s'est produit au cours des dernières années avec l'érection de barrières au mouvement de la main-d'œuvre et des capitaux, et avec l'aide de politiques qui, dans certaines industries, empêchent la rationalisation.*
>
> (Chambre de commerce du Canada, mémoire, le 6 octobre 1983, p. 26.)

Ces événements menacent de fragmenter un marché intérieur canadien déjà petit et, du même coup, de réduire notre rendement économique et notre capacité de faire face à la concurrence internationale.

Les commissaires ont noté que la politique industrielle devrait se fier davantage aux lois du marché pour assurer l'allocation des ressources humaines, du capital et des matières premières au Canada. On peut trouver des raisons pour justifier la concurrence à laquelle se livrent les gouvernements provinciaux, en ce qui concerne la localisation de ces ressources, et les efforts qu'ils font pour maximiser leurs bénéfices sociaux lorsqu'une usine est créée. Cependant, un gouvernement ne doit pas protéger davantage la production d'une telle usine en utilisant, par exemple, sa politique d'achats. En outre, les gouvernements devraient éviter de s'engager dans ce que l'on pourrait appeler de la « concurrence à solde négatif ». Celle-ci peut exister, par exemple, lorsqu'il y a surenchère pour de nouveaux investissements, surtout des investissements étrangers. La consultation et la coordination intergouvernementales sont des conditions nécessaires au renforcement de l'union économique et à l'élaboration de politiques industrielles efficaces.

Conclusions

Des mémoires présentés à la Commission, il ressort qu'il y a, au Canada, de profondes divergences de vues en matière de politique industrielle. Le monde des affaires est en général favorable au principe de non ingérence gouvernementale, alors que les groupes sociaux et les mouvements syndicaux craignent que l'adoption de ce principe favorise la croissance économique au détriment du plein-emploi. Cependant, une politique industrielle bien conçue n'implique pas nécessairement un compromis entre la croissance économique et l'emploi. En fait, les commissaires croient que si on élabore un cadre solide pour la politique industrielle, la croissance économique et l'emploi seront complémentaires et se renforceront mutuellement.

En admettant que ces objectifs aient été contradictoires dans le passé, ce qui est d'ailleurs contestable, ceci provenait de l'importance indue accordée par le gouvernement à la protection des industries en déclin et au retard que ces industries ont mis à s'ajuster aux conditions changeantes. Le gouvernement n'a pas accordé suffisamment d'importance à la création d'une économie souple et flexible, dans laquelle les ressources humaines, le capital et les matières premières sont constamment réorientées afin de produire des biens et des services de valeur croissante.

Au Canada, il y a eu peut-être une époque où la forte demande pour nos produits à l'étranger et la protection de nos marchés intérieurs nous permettaient de nous accorder le luxe d'une mauvaise allocation des ressources économiques. Néanmoins, l'évolution de la situation actuelle exige que nous consacrions tous nos efforts à améliorer notre productivité et notre compétitivité internationale. Le défi posé par les autres grands pays industriels, comme les États-Unis et les pays d'Europe, ainsi que le Japon et les pays nouvellement industrialisés, nous obligent à réorienter nos politiques industrielles. Les commissaires ont recommandé que le Canada continue de soutenir l'évolution vers un contexte commercial plus libéralisé, surtout avec les États-Unis. Tout en croyant qu'une telle démarche offrirait au Canada des bénéfices potentiels importants, l'élaboration de politiques industrielles qui nous permettront de récolter ces bénéfices est primordiale.

Il n'y a pas de solution facile pour améliorer la panoplie d'instruments qui constituent une politique industrielle, car celle-ci affecte plusieurs aspects de notre société. Et aucune facette de l'expérience internationale ne permet d'envisager une solution qui permettrait de résoudre toutes les difficultés à la fois. La Commission a étudié soigneusement la possibilité de poursuivre une politique industrielle très précisément orientée où les gouvernements, en coopération avec le secteur privé, détermineraient les « gagnants » et les « perdants » industriels. Nous sommes convaincus, cependant, que les problèmes soulevés par les efforts du gouvernement en vue de prévoir l'évolution du marché, de même que les complexités administratives, les risques élevés d'échec – surtout en période de restriction budgétaire – et d'autres considérations vont à l'encontre d'une telle méthode à l'heure actuelle. Ces conditions existent et demeureront présentes, jusqu'à ce que les Canadiens acquièrent une certaine expérience des ajustements qu'exige la libéralisation des échanges commerciaux avec les États-Unis. Les commissaires croient plutôt, que les politiques, que le Canada élabore pour promouvoir la croissance et le développement industriels, devraient être beaucoup plus assujetties aux impératifs du marché qu'à l'heure actuelle.

Favoriser une orientation plus respectueuse des lois du marché n'implique pas le soutien de politiques conçues principalement en fonction de circonstances particulières ou le soutien d'une absence de toute politique. Le Canada a besoin d'une politique industrielle claire et cohérente pour guider le secteur privé dans ses décisions d'investissement et faciliter la coordination et la consultation au sein du secteur public. Il est très important que l'on adopte un objectif ou un ensemble d'objectifs stratégiques qui donneront une orientation à la politique industrielle. Étant donné l'évolution du commerce et de la technologie, les commissaires recommandent que la politique industrielle ait pour objectif ferme l'amélioration de la productivité et de la compétitivité internationale du Canada.

Pour y arriver, il faudra réorienter plusieurs programmes et politiques, aussi bien au niveau fédéral que provincial. Il est extrêmement important que l'on coordonne des efforts en vue de mettre au point un cadre plus stable pour les prises de décision et les politiques d'investissement privées. Les décisions du secteur privé sont déjà suffisamment compliquées pour que l'on évite de les soumettre aux caprices des politiques gouvernementales. En outre, les

gouvernements devraient reconnaître que des politiques plus libérales, en matière de commerce et d'investissement, libéreront des forces nouvelles sur le marché, ce qui augmentera le besoin d'allouer nos ressources humaines, notre capital et nos matières premières d'une manière plus efficace. On peut s'attendre à ce que les possibilités nouvelles, que crée un milieu international mieux intégré, jointes aux exigences d'une concurrence plus rude imposée à l'industrie canadienne, contribueront à renforcer la faible productivité que le Canada affiche depuis une douzaine d'années.

Bien qu'une concurrence internationale plus rude entraînera des changements importants, ce n'est pas le seul remède. Partout au Canada, les gouvernements doivent accorder beaucoup d'attention au développement des ressources humaines et financières dont nos industries ont besoin pour concurrencer efficacement les autres pays. La Partie V de ce Rapport traite des qualités de formation et d'éducation dont notre main-d'œuvre aura besoin pour que le Canada conserve, et même améliore, sa position dans la « course » technologique. Dans cette partie de notre rapport, les commissaires ont souligné deux dimensions de notre économie qui sont particulièrement importantes : une gestion de première classe et un fort esprit d'entreprise. Ces deux dimensions nécessitent des « fortifiants », car elles sont toutes deux un peu défaillantes. La formation du capital a, jusqu'à récemment, été relativement forte au Canada, mais, même là, des réformes fiscales et d'autres mesures pourraient encourager le secteur privé à adopter une attitude plus dynamique et plus orientée vers le risque. La recherche et le développement, effectués au pays, doivent être orientés plus efficacement vers les applications commerciales, et le progrès technologique étranger devrait être adopté ou adapté plus rapidement et plus agressivement au contexte canadien. Ces deux mesures nécessiteront la création d'un réseau plus moderne de renseignements parmi les dirigeants de sociétés, les chercheurs canadiens et les experts étrangers.

Il faudrait repenser tout le cadre des politiques gouvernementales qui influence tellement la prise de décision dans le secteur privé, afin d'encourager la poursuite de l'excellence, une répartition efficace des ressources et l'institution de nouveaux processus, produits et systèmes. Le système fiscal, par exemple, influence directement les décisions de travail et de loisirs, ainsi que la consommation, l'épargne et l'investissement. La politique de la concurrence, la surveillance de l'investissement étranger, le cadre réglementaire, et l'ampleur et la portée des opérations des sociétés de la Couronne ont également des effets majeurs sur les décisions du secteur privé. Tous ces facteurs ont des caractéristiques qui, d'après les commissaires, nécessitent des réformes pour améliorer la productivité et la compétitivité du Canada. Les secteurs du transport et des communications ont également besoin d'être renforcés, car dans un pays aussi vaste que le Canada, ils fournissent une infrastructure essentielle à l'union économique. En outre, les gouvernements doivent aider à la consolidation de l'union économique en minimisant les politiques et les programmes qui nuisent à la libre circulation de la main-d'œuvre, du capital et des biens et services dans le pays.

La politique industrielle nécessite des mécanismes d'ajustement qui facilitent les transferts de ressources vers des activités ayant plus de valeur.

Souplesse et faculté d'adaptation dans un monde en évolution rapide devraient être, pour le Canada, des impératifs de premier ordre, car nous dépendons totalement du commerce extérieur. Les commissaires recommandent avec insistance que la politique d'ajustement devienne un élément central de la politique industrielle : on ne doit pas aider les industries en déclin à survivre, mais plutôt à rationaliser leur production ou à cesser leurs activités si les circonstances l'exigent. L'aide devrait avoir pour objet la ré-utilisation des ressources des industries en déclin, en particulier des ressources humaines, dans des entreprises industrielles plus productives.

Ces éléments de politique industrielle peuvent améliorer considérablement la productivité et la compétitivité du Canada. Les commissaires sont convaincus que ces facteurs, à leur tour, contribueront à augmenter la production, l'emploi et le revenu réel du Canada.

Notes

1. Richard G. Harris, « Le commerce, la politique industrielle et la concurrence internationale » dans *Le commerce, la politique industrielle et la concurrence internationale*, vol. 13 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.
2. Richard R. Nelson, « Government Stimulus of Technological Progress: Lessons from American History », dans *Government and Technical Progress: A Cross-Industry Analysis*, Richard R. Nelson (édit.), New York, Pergamon, 1982, p. 469.
3. Stephen Cohen, David J. Teece, Laura Tyson et John Zysman, *Competitiveness, Berkeley Roundtable on the International Economy*, document de travail, Berkeley, University of California, 1984, p. 3.
4. European Management Forum, *Report on International Industrial Competitiveness*, RMF Foundation, Genève, 1984.
5. Donald J. Daly, *mémoire*, le 8 novembre 1983.
6. Joseph R. D'Cruz et James D. Fleck, « Improving the Competitiveness of the Canadian Industrial Portfolio », *Business Quarterly* vol. n° 49, automne 1984, p. 78.
7. Joseph R. D'Cruz et James D. Fleck, *Canada Can Compete! Strategic Management of the Canadian Industrial Portfolio*, Institute for Research on public Policy, Montréal, 1985, p. 68.
8. D'Cruz et Fleck, « Improving the Competitiveness of the Canadian Industrial Portfolio », p. 79.
9. Voir Conseil économique du Canada, *Toward More Stable Growth in Construction, report on the Study on Cyclical Instability in Construction*, Information Canada, Ottawa, 1974.
10. André Raynaud, « L'assurance et le financement des exportations au Canada » dans *La politique intérieure et le milieu économique international*, vol. 12 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.
11. Canada, Finances Canada et Affaires extérieures Canada, *Export Financing*, document de consultation, Ottawa, 1985.
12. L'étude qui suit est tirée d'un document préparé pour cette Commission par Robin W. Boadway et Neil Bruce, « Les questions théoriques posées par la réforme fiscale » dans *Le bien-être économique*, vol. 26 des études préparées pour la

Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985 ; et des résultats d'une Conférence sur la politique fiscale tenue par cette Commission ainsi que d'autres documents préparés par R. W. Boadway.

13. United States, Department of the Treasury, *Blueprints for Basic Tax Reform*, Washington D.C. : U.S. Government Printing Office, 1977.

14. Institute for Fiscal Studies, *The Structure and Reform of Direct Taxation*, George Allen et Unwin, Londres, 1978 (Président du Comité : J.E. Meade).

15. L.H. Summers, « Capital, Taxation and Accumulation in a Life Cycle Growth Model », *American Economic Review* vol. n° 71, septembre 1981, p. 533–544.

16. W.T. Stanbury et Fred Thompson, « The Scope and Coverage of Regulation in Canada and the United States: Implications for the Demand for Reform » dans *Government Regulation: Scope, Growth, Process*, (édit.), W.T. Stanbury – Institute for Research on Public Policy, Montréal, 1980.

17. R.S. Khemani, « L'ampleur et l'évolution de la concurrence dans l'économie canadienne » dans *L'industrie canadienne en transition*, vol. 2 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.

18. William G. Shepherd, « Causes of Increased Competition in the U.S. Economy, 1939–1980 », *Review of Economics and Statistics*, vol. n° 64, novembre 1982, p. 613–627.

19. Id., p. 623.

20. Voir Richard Schultz et Allan Alexandroff, « La régulation économique et le système fédéral » dans *La régulation économique et le système fédéral*, vol. 42 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.

21. Une autre étude qui essaye de calculer les prix « idéaux » des services locaux et interurbains, en prenant pour hypothèse qu'il est souhaitable de redistribuer les revenus en établissant le prix des communications téléphoniques, suggère que le service local devrait être 19 pour cent plus élevé et le service interurbain 50 pour cent plus bas. Voir : J.A. Breslaw et J. Barry Smith, « Efficiency and Regulation: An Optimal Pricing Model of Bell Canada », *Canadian Journal of Economics*, vol. n° 40, novembre 1982, p. 634–648.

22. Stanbury et Thompson, « The Scope and Coverage of Regulation in Canada and the United States ».

23. Conseil économique du Canada, *Reforming Regulation*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1981, p. 124.

24. Id., p. 127.

25. Voir : W.T. Stanbury et George Lermer, « Regulation and the Redistribution of Income and Wealth », *Canadian Public Administration*, vol. n° 26, automne 1983, p. 378–401; et Keith Acheson, « La réglementation économique au Canada : un tour d'horizon » dans *La mise en œuvre de la politique industrielle*, vol. 4 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.

26. Stanbury et Lermer, « Regulation and the Redistribution of Income and Wealth », p. 401.

27. Acheson, « Economic Regulation in Canada ».

28. Voir Khemani, « Extent and Evolution of Competition in the Canadian Economy ».

29. Canada, Commission royale d'enquête sur les groupements de sociétés, *Rapport*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1978, p. 407.

30. John R. Baldwin et Paul K. Gorecki, « La productivité : les différences entre le Canada et les États-Unis dans Le secteur manufacturier de 1970 à 1979 » dans *Le rôle des échelles et la productivité : les différences entre le Canada et les États-Unis*, vol. 6 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.

31. J.R. Baldwin, P.K. Gorecki et J.S. McVey, « Imports, Secondary Output, Price-Cost Margins and Measures of Concentration: Evidence for Canada », document de discussion 263, Conseil économique du Canada, Ottawa, 1984.

32. Khemani, « Extent and Evolution of Competition in the Canadian Economy ».

33. En fait, sur les 54 pour cent des recettes agricoles canadiennes en espèces traitées par les Offices de mise en marché, quelque 24 pour cent seulement sont traitées par des Offices de gestion de l'offre. Le reste est traité par des Offices qui ne limitent pas la production.

34. Khemani, « Extent and Evolution of Competition in the Canadian Economy ». Voir aussi Shepherd, « Causes of Increased Competition in the U.S. Economy ».

35. Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, art. 2.

36. Conseil économique du Canada, *Interim Report on Competition Policy*, Information Canada, Ottawa, 1969.

37. F. Matheson et R. Winter, « La politique en matière de concurrence et la nature des échanges verticaux » dans *La politique en matière de concurrence et les échanges verticaux*, vol. 7 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.

38. Commission royale d'enquête sur les groupements de sociétés, *Rapport*, p. 407.

39. Marsha Chandler et Michael J. Trebilcock, « Une étude comparative de la politique industrielle de certains pays de l'OCDE » dans *Les dimensions économiques de la politique et de la stratégie industrielles*, vol. 5 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.

40. Harris, *Trade, Industrial Policy and International Competition.*

41. Voir « Restrictive Trade Practices Commission », *Telecommunications in Canada, Partie III, The Impact of Vertical Integration on the Equipment Industry*, Ottawa, 1983.

42. Irving Brecher, *Canada's Competition Policy Revisited: Some New Thoughts on an Old Story*, Institute for Research on Public Policy, Montréal, 1982, p. 17.

43. Ce chiffre correspond aux recettes provenant de la privatisation (voir tableau 9 – 16) divisées par la valeur aux livres du capital de l'entreprise gouvernementale, qui, d'après Littlechild, s'établit à 80 milliards de livres.

44. Michael Pitfield, « The Limits of Public Enterprise », présenté à la Conférence de Couchiching, Orillia, Ontario, le 11 août 1984, p. 4 – 5.

45. Voir A.E. Safarian, « Le contrôle par l'État de l'investissement étranger » dans *La politique intérieure et le milieu économique international*, vol. 12 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.

46. Canada (Finances Canada), *Revue économique*, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, avril 1982, p. 80.

47. Voir Glenn P. Jenkins, « Taxes and Tariffs and the Evaluation of the Benefit from Foreign Investment », *Canadian Journal of Economics*, vol. n° 12, août 1979, p. 410 – 425.

48. Art. 100(3).

49. Glenn Jenkins, *Costs and Consequences of the New Protectionism*, Institut Nord-Sud, Ottawa, 1980.

50. William G. Watson, *A Primer on the Economics of Industrial Policy*, Ontario Economic Council, Toronto, 1983.

51. Richard G. Harris, Frank D. Lewis et Douglas D. Purvis, *Economic Adjustment and Public Policy in Canada*, Queen's University, Kingston, 1982.

52. John W. Langford, « Transport Canada and the Transport Ministry: The Attempt to Retreat to Basics » dans *How Ottawa Spends Your Tax Dollars: National Policy and Economic Development, 1982*, G. Bruce Doern, James Lorrimer (édit.), Toronto, 1982.

53. Schultz et Alexandroff, *Economic Regulation and the Federal System.*

54. Allan M. Maslove, Michael J. Prince et G. Bruce Doern, « La budgétisation au fédéral et au provincial : l'établissement des objectifs, la coordination, les restrictions et la réforme » dans *La budgétisation au fédéral et au provincial*, vol. 41 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.

55. Langford, *Transport Canada and the Transport Ministry*, p. 163.

56. Conseil économique, *Reforming Regulation.*

CHAPITRE 10

Stabilité à court terme et emploi élevé

Introduction *297*

Nos choix macro-économiques : un cadre d'analyse *299*

Le développement de la macro-économie ***300***

Les économistes contemporains et les divergences d'opinion ***309***

Le niveau du chômage et l'évolution du taux de chômage à inflation stationnaire (TCIS) 311

L'inflation et le rendement économique réel ***315***

Les conséquences d'une économie ouverte sur la politique de gestion de la demande ***319***

Le déficit budgétaire : obstacle à la politique économique? ***325***

Notes *331*

La mise en œuvre de la politique fiscale et monétaire *334*

Historique ***334***

Les questions de politique ***342***

Questions générales *342*

Le système du taux de change *342*

Activisme ou stabilité de la politique macro-économique ***343***

Les perspectives à moyen terme et la politique actuelle ***346***

L'inflation et les objectifs d'emploi *347*

La politique en regard du déficit *348*

L'agencement des politiques fiscales et monétaires *351*

Notes *353*

Questions institutionnelles connexes *354*

Le taux de change et les taux d'intérêt internationaux *354*

Le taux de change *354*

Les mesures à long terme *357*

Les mesures à court terme *358*

Les taux d'intérêt *360*

Les interventions sur les mouvements de capitaux *362*

Le contrôle des changes *362*

L'impôt d'égalisation des intérêts *362*

L'ajustement automatique à l'inflation au moyen de l'indexation *363*
Les aspects fédéraux-provinciaux et régionaux de la politique de stabilisation *366*
La différenciation régionale de la politique fédérale *366*
La politique fiscale régionale *367*
La politique monétaire *368*
La complexité des questions régionales *368*
La taille du secteur fédéral *369*
Notes *370*
Le rôle d'une politique des revenus *371*
La contribution potentielle d'une politique des revenus *371*
L'opportunité d'une politique permanente des revenus *371*
Le dilemme des prisonniers *372*
L'inflation séculaire *374*
Les arguments en faveur d'une politique temporaire des revenus *375*
Autres mesures de gestion de la demande *376*
Les diverses formes de politiques des revenus *376*
Les mécanismes volontaires *376*
La formule tripartite *377*
Le processus consultatif dans le contexte canadien *380*
La pertinence des mécanismes volontaires *384*
Les contrôles réglementaires des salaires et des prix *384*
Les avantages des contrôles *385*
Les coûts des contrôles *387*
Les questions constitutionnelles et politiques *388*
Les avantages des contrôles temporaires *390*
Les politiques fiscales de contrôle des revenus *391*
Les avantages et les inconvénients des politiques fiscales de contrôle des revenus *392*
Conclusions *395*
Notes *396*
Les changements structurels dans les mécanismes de détermination des salaires *398*
Le plein emploi pendant les années 1980 et après *398*
La réforme du système de détermination des salaires et des prix *401*
L'indexation des salaires et la participation aux bénéfices *407*
L'indexation des salaires *407*
La participation aux bénéfices *409*
Les avantages de la rémunération conditionnelle *410*
Conclusions *411*
Notes *412*
Le défi de la lutte contre le chômage *414*

CHAPITRE 10

Stabilité à court terme et emploi élevé

Introduction

Comme les commissaires l'ont déjà souligné, il y a tout lieu de croire que la croissance et le développement économiques résultent, à long terme, de l'évolution de la demande mondiale pour les produits canadiens, ainsi que de facteurs structurels liés à l'offre de biens et de services, telles la croissance de la population active et l'augmentation des investissements et de la productivité. Des faits attestent l'effet combiné de ces facteurs structurels. En effet, au cours des vingt-cinq dernières années, les revenus réels moyens des Canadiens ont plus que doublé, l'emploi total est presque deux fois plus élevé et l'emploi dans le secteur manufacturier est 1,3 fois supérieur à ce qu'il était.

Toutefois, nous savons à quel point la conjoncture peut, à tout moment, affecter notre bien-être. Cela est particulièrement évident depuis que le chômage atteint presque un sommet depuis la guerre, que les taux d'intérêt réels se maintiennent à des niveaux extraordinairement élevés et que le souvenir d'une inflation élevée et de taux d'intérêt encore plus élevés habite encore nos esprits.

Il existe des liens étroits entre les principaux éléments qui entrent ici en jeu – la production, l'emploi et le chômage, l'inflation et les taux d'intérêt et de change – même si certains d'entre eux peuvent être plus importants que d'autres. (Certains observateurs croient, par exemple, que le chômage est plus important que le taux de change). On appelle *analyse macro-économique* l'étude des relations entre ces éléments ainsi que de leurs niveaux et de leur stabilité à court terme. Les gouvernements tentent de maintenir le meilleur équilibre possible entre ces éléments, en utilisant toute une gamme d'instruments; les plus importants d'entre eux sont les politiques monétaire et fiscale qui, ensemble, constituent la *gestion de la demande*.

À cause de la complexité des relations entre les éléments macro-économiques, il est souvent très difficile, voire impossible, d'atteindre simultanément des objectifs quant aux niveaux et à la stabilité de chacun

d'entre eux. Une croissance très marquée de la production, qui exerce de trop fortes pressions sur les ressources humaines, matérielles et financières, par exemple, peut mener à une hausse de l'inflation et à des taux d'intérêt qui finiront par compromettre la croissance continue de la productivité et de l'emploi. Une période prolongée de chômage peut être liée à un faible niveau de l'investissement, et donc à une réduction persistante de notre capacité de produire et de nos niveaux de revenu réel. Des avantages à long terme peuvent comporter des coûts à court terme, et vice versa. Tous ces compromis affectent directement le bien-être de divers groupes au sein de la société, de sorte que la recherche d'un juste équilibre, au moyen d'une politique de gestion de la demande, soulève des questions complexes et controversées.

Lors de l'étude de la question de la gestion de la demande et des choix qu'elle implique, nous avons fait face à un dilemme quant à l'importance que nous devions y accorder. Pendant la plus grande partie de l'après-guerre, le Canada, comme la plupart des autres économies développées du monde occidental, a atteint un niveau d'emploi relativement élevé. Cependant, la tendance à la hausse du taux d'inflation n'a pas cessé de causer de l'inquiétude. Au cours de cette période, les progrès de l'analyse économique ont souvent porté sur l'inflation et ont permis de mieux cerner les limites de la politique de gestion de la demande, comme moyen de stabiliser l'économie et de réduire le chômage. D'autres progrès ont permis de mieux saisir la nature du chômage et portent à conclure qu'une part importante du chômage peut être considérée comme un phénomène normal relevant de « frictions » associées à l'entrée des travailleurs dans la population active ou à leurs déplacements d'un emploi à un autre.

L'évolution de l'économie canadienne, depuis 1982, a cependant prouvé que le chômage peut atteindre des niveaux bien supérieurs à ceux que l'on pourrait considérer comme « normaux », et qu'il peut encore constituer l'un des graves problèmes – le plus grave, à l'heure actuelle – de notre économie. Les taux de chômage observés depuis 1982 – supérieurs à 11 pour cent dans l'ensemble et de l'ordre de 20 pour cent pour les jeunes de 15 à 19 ans – et le chômage prolongé, auxquels ont été acculés plusieurs travailleurs plus âgés, sont le résultat d'un échec : nous n'avons pas réussi à donner à tous un niveau raisonnable de bien-être économique et social et à utiliser pleinement et adéquatement nos ressources. La perspective de voir la situation ne s'améliorer que lentement nous inquiète au plus haut point, non seulement à cause de la souffrance immédiate et du gaspillage de ressources qu'elle implique, mais aussi parce qu'un chômage prolongé peut saper le moral et le potentiel de ses victimes, y compris de celles qui arrivent, ou devraient arriver, à l'étape critique d'une première expérience de travail.

C'est pourquoi la recherche de moyens qui permettent de réduire sensiblement et de façon durable le chômage est un objectif prioritaire de la Commission. Notre mandat nous impose toutefois de nous orienter vers le plus long terme. Nous croyons que le chômage élevé, qui sévit actuellement, est en grande partie de nature conjoncturelle, bien qu'il mettra vraisemblablement quelques années à se résorber. Lorsque, à la fin de ce chapitre, nous proposons certaines politiques, nous insistons sur la nécessité de recourir à une politique de gestion de la demande, pour atténuer le problème à court terme,

mais non moins important, du chômage conjoncturel qui sévit actuellement au Canada. Nous accordons aussi beaucoup d'importance à l'expérience vécue ainsi qu'aux progrès effectués en matière d'analyse économique, pendant la période d'après-guerre. De l'une et des autres, on peut tirer des leçons pour le long terme sur le niveau de chômage possible, en moyenne, grâce à une politique de gestion de la demande. En raison de la perspective à long terme de la Commission, la question des moyens dont on peut disposer, pour réduire la composante non conjoncturelle du chômage, a autant d'importance, sinon plus, que celle des moyens de traiter la composante conjoncturelle.

Afin de fournir un cadre à notre analyse de la gestion de la demande, la première partie de ce chapitre présente certains concepts fondamentaux de l'analyse macro-économique. Pour compléter cette partie, nous avons ajouté quelques sections traitant de méthodes récentes d'analyse du chômage, ainsi que d'expériences récentes relatives à l'inflation et aux orientations des politiques qui y sont reliées. Nous procédons ensuite à deux analyses spécifiques, qui sont essentielles à la compréhension des choix économiques qui s'offrent à nous : les conséquences d'une ouverture de l'économie canadienne aux échanges commerciaux et aux mouvements de capitaux, et les restrictions qu'impose la taille des déficits budgétaires et de la dette publique aux politiques gouvernementales. Après avoir revu ce cadre analytique, nous en étudions les conséquences sur la politique monétaire et fiscale au Canada. Nous y abordons les questions suivantes :

- l'opportunité et la possibilité de recourir à des contrôles des changes, à des mesures fiscales ou à d'autres mesures, afin d'isoler les taux d'intérêt canadiens des mouvements internationaux de taux d'intérêt;
- l'opportunité et la possibilité d'aller plus loin dans l'élaboration de diverses formes d'ajustement à l'inflation;
- les questions de politiques monétaire et fiscale que soulève le caractère fédéral et régional du Canada.

Notre analyse tente de déterminer comment des politiques de revenus pourraient améliorer la performance économique. Nous étudions également les changements structurels qui interviennent dans la fixation des prix et des salaires et qui sont susceptibles d'améliorer le rendement macro-économique et, notamment, de réduire le taux « normal » de chômage, tout en évitant un retour de l'inflation. Enfin, nous proposons une orientation comportant des mesures monétaires et fiscales ainsi que des politiques de revenus, en vue d'accélérer la réduction du chômage, tout en évitant un retour de l'inflation.

Nos choix macro-économiques : un cadre d'analyse

Certains aspects de l'analyse macro-économique – notamment les relations entre la monnaie, l'inflation, les taux de change et les taux d'intérêt – sont analysés depuis des siècles; l'analyse de la conjoncture possède également une longue histoire. Cependant, l'analyse macro-économique moderne, notamment celle qui porte sur le rôle de la gestion de la demande dans la stabilisa-

tion de l'économie, ne remonte qu'à la publication en 1936 de *La Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie* par John Maynard Keynes[1].

On peut, par une présentation très simplifiée des principales idées et de la terminologie de l'analyse macro-économique depuis Keynes, définir les grandes lignes des questions et des diverses options qui, selon notre compréhension actuelle des choses, s'offrent à nous. Notre présentation prend la forme d'un rappel historique, afin d'en souligner le caractère abrégé et de mettre en relief les principes généraux dont il faut tenir compte dans l'élaboration des politiques.

Le développement de la macro-économie

Le nom le plus connu en macro-économie est sans contredit celui de John Maynard Keynes. Pendant plusieurs décennies, la plupart des travaux théoriques dans ce domaine ont exposé, complété ou réagi à *La théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie* (1936) et à ses autres ouvrages. Cela ne signifie pas que Keynes ait créé la macro-économie. Plusieurs concepts fondamentaux l'ont précédé. C'est le cas, par exemple, de la demande globale, qui désigne la totalité des dépenses en biens et services finals[2]. Dans une économie nationale, la demande globale correspond en gros à la somme des dépenses effectuées par les consommateurs pour les biens et les services, par les entreprises pour augmenter leur capacité de production ou accroître leurs stocks, par les administrations publiques pour les biens et services qu'elles fournissent, et par les acheteurs étrangers pour les exportations de l'économie en question. La contrepartie de la demande globale est l'offre globale, c'est-à-dire la somme des biens et services finals qui seront fournis pour toutes les fins déjà mentionnées, à un niveau de prix moyen donné. La demande globale nominale, c'est-à-dire calculée en fonction des prix en vigueur à un moment particulier, est déterminée par plusieurs facteurs, dont le niveau de la masse monétaire (qui répond aux impératifs de la politique monétaire) et les niveaux de recettes et de dépenses gouvernementales (qui relèvent de la politique fiscale). Pour tout niveau donné de la demande globale nominale, la demande globale réelle variera inversement au niveau des prix : plus le niveau de prix sera élevé, plus la demande réelle sera basse, et vice versa.

Les analystes n'ont pas tardé à formuler d'importantes observations au sujet de l'interdépendance des dépenses (demande globale), des prix, du revenu et de l'emploi. On en vint assez tôt, par exemple, à parler de l'effet multiplicateur, un concept selon lequel l'augmentation initiale d'une dépense finira par produire un multiple quelconque de cette augmentation, parce que le revenu auquel elle a donné lieu sera dépensé de nouveau. Les analystes ont aussi supposé qu'à court terme les prix des biens et des services ne varieraient pas beaucoup au gré de la production, en autant que celle-ci se maintienne en-deçà du niveau correspondant au plein emploi de la population active. Si la demande dépassait ce niveau, croyait-on, les prix commenceraient à augmenter.

La demande globale et l'offre globale déterminent, ensemble, les niveaux de production, d'emploi et de prix, à court terme. Par conséquent, les politiques monétaire et fiscale (et d'autres facteurs influant sur la demande, tels que la demande pour les exportations et les montants que les particuliers désirent épargner) affecteront ces niveaux. Donc, en principe, les politiques monétaire et fiscale peuvent, en influant sur la demande globale, mener l'économie vers le niveau de production correspondant au plein emploi et à la stabilité des prix.

À la suite de la crise économique aiguë des années 1930, les économistes en vinrent à penser que, en l'absence d'une action des autorités publiques, la demande globale pourrait ne pas atteindre le niveau correspondant à la pleine utilisation des ressources d'une économie. Ils en conclurent qu'il y avait place pour une politique de gestion de la demande, c'est-à-dire pour une politique ayant pour objet de maintenir la demande globale à un niveau suffisamment élevé pour assurer une situation relative de plein emploi.

Si cette théorie fut généralement bien accueillie au cours des années 1940 et 1950, ce fut, non seulement à cause de la grande crise économique qui apparut, lorsque la demande globale se maintint de façon prolongée à un niveau bien inférieur à celui de l'offre globale, mais aussi à cause de la Seconde Guerre mondiale, qui démontra que les gouvernements pouvaient jouer un rôle très efficace en stimulant la demande globale et en réduisant ainsi le chômage.

Dès le milieu des années 1940, les économistes durent admettre que ce cadre analytique n'était valide qu'à très court terme. On se rendit compte qu'à long terme les investissements augmenteraient la capacité productive de l'économie. De plus, l'accumulation de la richesse au moyen de l'épargne, telle que l'épargne placée dans des obligations émises pour financer les déficits des gouvernements, pouvait inciter les particuliers à canaliser une proportion accrue de revenu additionnel, non pas vers d'autres épargnes, mais vers la consommation, augmentant ainsi la demande globale au sein de l'économie. Il devenait évident qu'une théorie plus complexe était requise, une théorie qui permettrait d'analyser les problèmes de croissance économique à long terme. Depuis les années 1940, cette théorie de la croissance n'a pas cessé de se développer, mais on n'a pas complètement réussi à l'intégrer à la théorie des fluctuations conjoncturelles à court terme.

L'inflation rampante des années 1950 et un examen plus approfondi des données historiques obligèrent les économistes à conclure que l'idée d'une démarcation très nette entre des niveaux inflationnistes et non inflationnistes de la demande n'avait pas d'utilité, même en tant qu'image simplifiée de la réalité. En vérité, les prix et les salaires commençaient à croître avant que l'économie ne fonctionne « à toute vapeur », c'est-à-dire avant que le taux de chômage ne tombe au niveau qui, selon l'opinion générale, correspondait à la notion plutôt vague de plein emploi.

Au point de vue analytique, cette nouvelle perspective donna lieu à la courbe dite de Phillips, conçue par A.W. Phillips, professeur à la *London School of Economics*, à qui l'on doit une analyse exhaustive du comportement des salaires en Grande-Bretagne. La courbe de Phillips décrit une relation entre l'inflation, telle qu'on peut la mesurer par le *taux de variation* des prix

et des salaires (et non pas seulement par *le niveau* des prix et des salaires), et le niveau de chômage ou quelqu'autre mesure de l'activité économique. Phillips a découvert que la relation entre les deux phénomènes était inversement proportionnelle : si le chômage baisse au point que l'économie fonctionne presque à pleine capacité, les pressions à la hausse sur les coûts et les prix augmentent, et vice versa.

Cette façon de concevoir la gestion de la demande impliquait que le problème de l'élaboration d'une politique était plus complexe qu'on ne l'avait d'abord cru. Une politique de gestion de la demande pourrait déplacer l'économie le long de la courbe de Phillips et provoquer une baisse de chômage au prix d'une inflation plus forte, ou une baisse de l'inflation au prix d'un chômage plus élevé. Mais rien ne permettait de croire qu'une telle politique pourrait déplacer la position de la courbe proprement dite, c'est-à-dire améliorer les termes du compromis. Des calculs empiriques de courbes de Phillips pour des pays particuliers incitaient à croire que, dans la plupart des pays, l'inflation ferait son apparition, de fait, à des niveaux de chômage supérieurs aux notions de plein emploi ayant eu cours pendant les années 1950 (au Canada, le plein emploi correspondait à un taux de chômage de trois à quatre pour cent). Comme on pouvait s'y attendre, cette découverte mena à la recherche de mesures pouvant entraîner un déplacement de la courbe, mesures qui pouvaient prendre la forme de contrôles des prix, de contrôles des salaires, et d'autres mesures plus volontaires de « politiques des revenus ». Tout portait à croire que les termes du compromis entre l'inflation et le chômage pourraient être améliorés en augmentant l'efficacité du marché du travail, par exemple, en réduisant les pénuries régionales ou sectorielles de main-d'œuvre qui créent des pressions à la hausse sur les salaires, avant que l'économie, dans son ensemble, n'ait atteint le plein emploi.

Dès le début des années 1960, grâce à l'informatique et aux progrès de l'analyse statistique, on parvint à mettre au point un nombre grandissant de modèles économétriques. Ces modèles avaient pour objet de fournir des représentations quantitatives raisonnablement précises de l'économie et de son fonctionnement. En plus de s'avérer utiles à la prévision économique, ils constituaient une base pour estimer l'effet de certaines variations des politiques monétaire et fiscale sur la demande globale, l'emploi et l'inflation. Ces progrès laissaient entrevoir la possibilité d'effectuer, par des modifications judicieuses (et peut-être fréquentes) des politiques monétaire et fiscale, des « ajustements précis » de l'économie, et d'atteindre ainsi le meilleur point d'équilibre possible entre le chômage et l'inflation sur la courbe de Phillips.

Cependant, il fallut se rendre compte également que les mesures monétaires et fiscales ne tendaient à influer sur l'économie qu'après certains délais, et que des erreurs importantes pouvaient se glisser, presque inévitablement d'ailleurs, dans les prévisions économiques. C'est pourquoi, la plupart des responsables et des analystes des politiques n'ont jamais cru très sérieusement, ou du moins n'ont pas cru longtemps, que l'on pouvait maintenir l'économie à l'intérieur d'une fourchette très étroite, sur la courbe de Phillips. En réalité, l'évolution économique est assujettie à un tel degré d'incertitude que bon nombre d'économistes en vinrent à adopter la thèse de Milton Friedman, de l'Université de Chicago, qui affirme que les gouverne-

ments ne peuvent rien faire d'autre pour stabiliser l'économie que de permettre à la masse monétaire de croître à un rythme constant. Cette thèse allait à l'encontre de la théorie fort répandue, selon laquelle la politique monétaire pouvait, par des variations de la quantité de crédit disponible, contribuer à la stabilisation de la demande. La thèse de Friedman reposait, en partie du moins, sur une conviction de plus en plus profonde que les effets de la politique monétaire sur l'économie ne tendaient à apparaître qu'après des délais particulièrement longs – et d'ailleurs variables – rendant ainsi extrêmement difficile la mise en œuvre d'une telle politique[3].

Certains économistes, poussant cette idée un peu plus loin, recommandèrent l'adoption d'une politique fiscale où les dépenses seraient maintenues à des niveaux relativement constants (à l'exception des dépenses reliées à des programmes tels que l'assurance-chômage, qui varient automatiquement en fonction de la conjoncture) et les taux d'impôts à des niveaux permettant d'équilibrer le budget ou de produire un surplus ou un déficit correspondant à un objectif précis. Cette orientation implique que l'on accepte les fluctuations des recettes ou du déficit résultant de fluctuations du niveau de l'activité économique. De telles politiques aboutiraient à une stabilisation fiscale automatique : le montant des impôts perçus et celui des prestations d'assurance-chômage varieraient dans les proportions requises pour atténuer les fluctuations de l'économie. En période de croissance lente, par exemple, les charges fiscales diminueraient et les versements de prestations d'assurance-chômage augmenteraient, afin d'amortir la baisse de la demande globale, de la production et de l'emploi.

Au cours des années 1960, certains économistes émirent l'hypothèse que les variations de la masse monétaire par la banque centrale pourraient avoir un effet sur la demande nominale plus grand que la majorité des économistes ne l'avaient estimé au cours des deux décennies précédentes, et que les mesures fiscales pourraient avoir des effets un peu plus faibles qu'on ne l'avait jusque-là supposé. La relation directe entre la monnaie et les prix (ou la croissance de la masse monétaire et l'inflation) à long terme, que plusieurs économistes de la période prékeynésienne avaient admise, fut portée plus éloquemment à l'attention de l'opinion publique – et cela, grâce notamment au D^r Friedman, chef de file de la nouvelle école de pensée qui reçut le nom de « monétarisme ». Ces économistes accordèrent également une importance plus grande à l'hypothèse selon laquelle le mode de financement de la politique fiscale en modifiait l'incidence. La variation du déficit budgétaire résultant d'une politique fiscale donnée pouvait être partiellement financée par une variation de la masse monétaire (la vente d'au moins une partie de la dette publique à la banque centrale), ou elle pouvait être entièrement financée par la vente de l'endettement au public. Le recours à cette dernière méthode exercerait des pressions sur les taux d'intérêt, « évincerait » les dépenses du secteur privé et annulerait ainsi en partie l'effet de la mesure sur la demande nominale.

En 1968, un exposé du Dr Friedman et un article de Edmund Phelps firent progresser l'analyse économique des politiques de stabilisation et d'inflation. Ces deux économistes expliquèrent que la notion d'un compromis stable entre l'inflation et le chômage faisait abstraction d'une réalité fondamentale, à

savoir que si l'inflation dure un certain temps, les gens en viennent à prendre pour acquis qu'elle se maintiendra, et ajustent leur comportement économique en conséquence. Si le taux d'accroissement des salaires commence à augmenter, alors que le chômage diminue en-deçà d'un certain niveau, et qu'il y a contraction des marchés du travail, ce ne peut être que parce que les travailleurs sont à même d'obtenir des salaires *réels* plus élevés[4]. Mais, une fois que l'augmentation du taux de salaire se répercute sur les coûts, la hausse des prix s'accélère, de sorte que les travailleurs n'obtiennent pas en fait l'augmentation de salaire *réel* anticipée. Si la contraction des marchés du travail se maintient, les taux de salaire nominaux exigés et obtenus augmenteront à nouveau pour compenser le taux plus élevé de croissance des prix. Bref, la spirale de l'inflation persistera tant qu'il y aura contraction des marchés du travail.

La courbe à court terme de Phillips peut donner l'impression qu'il existe un compromis entre l'inflation et le chômage. Mais il est très important de reconnaître que la position de cette courbe n'est fixe que pour le taux d'inflation correspondant à *l'anticipation* de la plupart des agents économiques. Si la politique de gestion de la demande tente d'exploiter ce compromis apparent à court terme en essayant d'abaisser le chômage sous le taux de chômage soi-disant normal pour une période moindrement prolongée, le taux réel et anticipé d'inflation augmentera progressivement. Au fur et à mesure que le taux d'inflation anticipé augmentera, ce qui se produira si le chômage tombe suffisamment pour accroître les pressions à la hausse, la courbe à court terme de Phillips et le taux réel d'inflation tendront à se déplacer vers le haut. L'argument vaut également en sens inverse : si le chômage est suffisamment élevé, l'inflation réelle tombera sous le taux anticipé du moment, puis les taux réel et anticipé continueront par la suite de baisser.

Plus la période de temps prise en considération est longue, plus la courbe du compromis est abrupte. À la limite, il n'y a pas de compromis entre les niveaux soutenables de chômage et le taux d'inflation[5]. À ce principe selon lequel il n'y a pas, dans une perspective à long terme, de compromis entre l'inflation et le chômage, se rattache l'idée d'un taux de chômage critique qui, généralement, tend à prévaloir à long terme. On a eu recours à divers noms pour désigner ce taux de chômage critique : taux naturel, taux normal, ou taux de plein emploi – ou, de façon plus neutre, le « taux de chômage à inflation stationnaire » (TCIS). Lorsque le chômage dépasse ce taux, l'inflation tend à diminuer de façon continue. Lorsque le chômage est inférieur à ce taux, l'inflation tend à augmenter de façon continue[6].

Une situation où le taux de chômage est supérieur ou inférieur au TCIS est intrinsèquement instable (puisqu'elle implique un changement continu du rythme de l'inflation) et ne peut se maintenir indéfiniment. En principe, si le niveau de chômage correspond au TCIS, l'inflation tendra à demeurer au taux alors en vigueur. En d'autres termes, le TCIS correspond à un état stable, ou à un état « d'équilibre » de l'économie. Le niveau du TCIS dépend de la structure des marchés du travail et, à certains égards, d'autres aspects institutionnels de l'économie. Les facteurs qui permettent une meilleure adéquation de l'offre et de la demande de différents types de main-d'œuvre (par exemple, une bonne information au sujet des emplois disponibles, une forte mobilité de la main-

d'œuvre, et des incitations à accepter les emplois disponibles) favorisent également une situation où le taux de chômage peut être assez bas, sans qu'il y ait de pressions inflationnistes. En d'autres termes, ils tendent à réduire le TCIS. Les facteurs qui donnent lieu à une inadéquation de l'offre et de la demande de main-d'œuvre (par exemple, la dispersion géographique, les fluctuations de la demande pour différents types de main-d'œuvre et les changements relatifs à la composition de la main-d'œuvre) tendent à accroître le TCIS. Pour l'économie canadienne, on estime que le TCIS se situe actuellement à l'intérieur d'une fourchette variant entre 6,5 et huit pour cent. (On croit généralement que ce taux a été de l'ordre de quatre à cinq pour cent entre le milieu des années 1950 et le milieu des années 1960, et qu'il a augmenté à son niveau actuel vers le milieu des années 1970).

Le TCIS est un concept très important et nous nous y reporterons à plusieurs reprises dans ce chapitre. Le principe selon lequel il n'y a pas, dans une perspective à long terme, de compromis entre l'inflation et le chômage implique que le TCIS assigne au niveau de chômage une limite plus basse que n'en peut maintenir de façon durable une politique expansionniste de gestion de la demande. La gestion de la demande peut toujours conserver un rôle potentiel important, qui consiste, de façon générale, à stabiliser l'économie aux alentours du TCIS. Mais l'idée qu'une politique de gestion de la demande puisse conduire à des taux de chômage encore plus bas, à la condition que la société soit disposée à tolérer des taux d'inflation plus élevés *mais stables*, s'est dissipée, au fur et à mesure que se répandait la thèse voulant qu'il n'y ait pas à long terme de compromis entre le chômage et l'inflation. Un autre corollaire important est que le meilleur moyen d'arriver à des taux de chômage moyens plus bas à long terme consiste à abaisser le TCIS au moyen de politiques complémentaires des politiques de gestion de la demande. La cinquième partie de ce Rapport examine certaines politiques structurelles, y compris une réforme du régime d'assurance-chômage et d'autres mesures de sécurité sociale qui pourraient permettre une réduction du TCIS.

Même si le principe selon lequel il n'y a pas, à long terme, de compromis entre le chômage et l'inflation faisait l'objet d'un accord général, il n'en restait pas moins qu'un compromis existait à court terme. Mais il ne s'agissait plus de la notion, représentée par la courbe de Phillips, d'un compromis entre des réductions durables du chômage et un taux permanent d'inflation. Il apparaissait maintenant que le compromis mettait en cause des périodes *temporaires* de chômage au-dessus ou au-dessous du TCIS et des augmentations ou des diminutions du taux permanent d'inflation.

La thèse selon laquelle il n'y a pas de compromis à long terme entre l'inflation et le chômage s'accorde avec l'une des hypothèses avancées par l'école monétariste, à savoir qu'une augmentation du taux de croissance de la masse monétaire, au-delà de ce que requiert l'accroissement soutenable de la production réelle, n'aura éventuellement pour seule conséquence qu'une hausse des prix, et non pas une expansion de la production et de l'emploi. Cette proposition fait aujourd'hui l'objet d'un accord assez généralisé, bien qu'elle ne fasse pas l'unanimité. La thèse des monétaristes constitue un retour à la vision classique de l'économie, vision selon laquelle la monnaie est essentiellement neutre, en ce sens qu'elle n'a aucune influence réelle à long terme.

L'idée qu'il n'y a pas de compromis à long terme fut mise de l'avant au cours de la deuxième moitié des années 1960, peu après que l'inflation eut atteint un niveau plus élevé que celui que pouvait justifier le taux de chômage d'alors, selon l'hypothèse d'une courbe de Phillips « immobile ». En peu de temps, les économistes se mirent à analyser des courbes de Phillips « élargies » ou « augmentées », où le taux courant d'augmentation des salaires était relié non seulement au taux de chômage, mais aussi à un indice quelconque du taux d'inflation *anticipé* (ou à une combinaison quelconque du taux anticipé d'inflation et d'un facteur de « rattrapage » pour l'inflation passée qui n'avait pas été anticipée). On se rendit vite compte que les attentes au sujet du taux futur de l'inflation influençaient les ententes salariales, ce qui confirmait l'hypothèse selon laquelle il n'y avait pas, ou à peu près pas, de compromis entre l'inflation et le chômage, à long terme.

La notion d'« anticipation inflationniste » est importante, non seulement pour l'analyse de l'inflation actuelle et de la relation inflation-chômage, mais aussi pour l'interprétation des taux d'intérêt et l'analyse de leur incidence économique[7]. Lorsque les gens parlent simplement du « taux d'intérêt », ils désignent habituellement le taux d'intérêt *nominal*, qui est le ratio du flux de revenu monétaire que reçoit le propriétaire d'un actif – un dépôt d'épargne ou une obligation – et de la valeur monétaire de l'actif en question. Le taux d'intérêt réel est le taux d'intérêt nominal ajusté pour tenir compte des effets de réduction que l'inflation exerce sur le pouvoir d'achat réel de l'actif en question. Si un dépôt bancaire de 100 dollars rapporte dix dollars à son propriétaire, son taux d'intérêt nominal est de dix pour cent. Si le taux d'inflation est de six pour cent par année, de sorte que le pouvoir d'achat du dépôt au cours d'une année tombe de 100 dollars à 94 dollars (approximativement), le taux d'intérêt réel du dépôt est de quatre pour cent (approximativement). La « prime à l'inflation » doit être épargnée, si l'on veut maintenir la valeur réelle. Bref, le taux d'intérêt réel est égal au taux d'intérêt nominal moins le taux d'inflation.

Les décisions d'épargner, d'investir, d'emprunter ou de prêter sont plus susceptibles d'être influencées par les taux d'intérêt réels que par les taux nominaux. Par exemple, si l'inflation se maintient à un taux de 20 pour cent, un investisseur aura besoin d'un taux d'intérêt nominal de 20 pour cent pour atteindre le seuil de rentabilité de son placement en termes réels (avant impôts), puisque l'intérêt lui sera versé dans une monnaie valant 20 pour cent de moins que la valeur de la monnaie empruntée. Dans de telles circonstances, on considérera peu élevé un taux d'intérêt nominal de 22 pour cent[8] (sur des dépôts bancaires par exemple), tandis que l'on considérera élevés des taux d'intérêt nominaux de 10 pour cent, dans une conjoncture où l'inflation se maintient à 4 pour cent.

On appelle parfois taux d'intérêt réels actuels ou *ex post* des taux d'intérêt réels qui ont été calculés en soustrayant des taux d'intérêt nominaux, les taux d'inflation actuels. Mais les décisions d'investir, d'épargner, d'emprunter ou de prêter sont intrinsèquement orientées vers l'avenir, de sorte que le taux d'intérêt réel qui les influence est le taux anticipé ou *ex ante*, c'est-à-dire le taux nominal rajusté pour tenir compte de l'inflation anticipée. Les taux

d'inflation anticipés sont donc un déterminant important des taux d'intérêt nominaux.

Une autre cause de l'inflation passa au premier plan au cours des années 1970. En 1973, l'économie mondiale encaissa un dur choc (en même temps qu'elle se vit brusquement rappeler sa vulnérabilité) de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP) qui quadrupla les prix internationaux du pétrole. Cet événement mit soudainement en relief le fait que l'inflation ne résulte pas uniquement de la relation entre la demande globale, l'emploi et les salaires. Des « chocs » importants reliés à l'offre peuvent aggraver à la fois le chômage et l'inflation[9]. Néanmoins, une fois que l'on a éliminé l'effet de ces chocs, la courbe de Phillips, telle qu'on peut l'adapter pour tenir compte des attentes relatives à l'inflation, fournit encore un cadre satisfaisant pour l'analyse de l'inflation que les pays développés de l'Occident ont connue depuis 1973.

Au début des années 1970, les économistes poussèrent plus loin leur analyse des effets que l'anticipation exerce sur le comportement des divers agents économiques. En partie parce que cela semblait commode du point de vue analytique, on avait pris l'habitude de présupposer que les attentes étaient déterminées par des expériences liées à un passé récent et qu'elles étaient donc postérieures à l'expérience vécue. Selon cette théorie où l'anticipation est « susceptible d'adaptation », l'adoption d'une politique expansionniste devait provoquer l'enchaînement suivant. Si l'économie se situait au TCIS, les mesures de stimulation provoqueraient, après un certain délai, une baisse du chômage. La baisse du chômage entraînerait, après un autre délai, une augmentation de l'inflation. L'augmentation de l'inflation réelle serait suivie d'un accroissement du taux d'inflation anticipé. Les hausses de prix et de coûts consécutives à l'augmentation de l'inflation anticipée causeraient d'autres augmentations du rythme de l'inflation réelle, et ainsi se poursuivrait la spirale. Comme nous l'avons noté plus haut, il semblait, selon ce point de vue, que l'inflation dissiperait éventuellement toute expansion réelle de la production et de l'emploi initialement provoquée par des mesures expansionnistes. L'économie retomberait (peut-être selon un cheminement fluctuant) au niveau de chômage « pré-expansion », mais à un niveau de prix ou à un taux d'inflation supérieur.

À l'opposé, la nouvelle théorie de l'anticipation suppose que les individus et les entreprises fondent leur anticipation sur une « analyse rationnelle » des effets futurs des politiques gouvernementales et des autres circonstances. Il se peut que les agents économiques prévoient l'effet inflationniste ultime de toute mesure expansionniste. Cette anticipation des événements les amène à donner immédiatement une nouvelle poussée à l'inflation en exigeant une hausse des prix, des salaires et des taux d'intérêt nominaux, afin d'éviter d'être pris de court. Certaines mesures peuvent donc avoir un effet contraire à celui qui est recherché. Par exemple, une tentative par la banque centrale d'augmenter la masse monétaire, afin de réduire les taux d'intérêt, peut avoir l'effet contraire, si les investisseurs ne sont disposés à prêter qu'à des taux d'intérêt nominaux accrus, parce qu'ils s'attendent à ce que la politique monétaire entraîne un accroissement des taux d'inflation futurs, grugeant ainsi la valeur de leur capital.

Combinés à des prix et des salaires très flexibles, des comportements reposant sur l'anticipation rationnelle peuvent dissiper, presque dès le départ, tout élan expansionniste réel de mesures macro-économiques. Les comportements d'anticipation ont cependant un envers qui justifie un certain optimisme au sujet de l'effet de la politique anti-inflationniste. Si l'on pouvait convaincre les agents économiques que les autorités publiques sont fermement décidées à réduire l'inflation, la réalisation de cet objectif pourrait exiger une baisse moins forte du taux de croissance économique et une hausse du chômage moins marquée que celles que l'on observerait, si les attentes ne s'ajustaient qu'aux changements des conditions économiques réelles. Les comportements pourraient devenir moins inflationnistes dès le changement de politique. Idéalement, une décision des responsables des politiques de réprimer les pressions inflationnistes, en réduisant le niveau nominal de la demande globale, entraînerait rapidement une réduction du taux d'accroissement des prix et des salaires, qui suffirait à empêcher toute baisse du niveau de la demande globale *réelle* et, par conséquent, toute augmentation importante du chômage.

Cette description ne rend pas justice à la subtilité et à la complexité de l'école dite de l'« anticipation rationnelle » ou « néo-classique ». La théorie des attentes rationnelles incite à conclure que la gestion de la demande n'exerce aucun effet sur des variables réelles, telles que la production et l'emploi. Et pourtant, la plupart des responsables des politiques conviendraient que cette conclusion va au-delà de ce qui se passe dans la réalité. Depuis la guerre, aucun pays n'est parvenu à réduire une inflation bien enracinée en adoptant une politique anti-inflationniste de gestion de la demande, sans subir une récession, quelle que fût la fermeté avec laquelle les autorités monétaires s'engageaient à réduire la croissance de la masse monétaire. Néanmoins, l'analyse de l'anticipation rationnelle nous rappelle au moins une vérité de sens commun : les attentes ont une influence critique sur le comportement économique. Il n'est pas prudent de présupposer que les attentes des gens se forment mécaniquement et rétrospectivement. Les agents économiques tendent fort probablement à réagir directement aux politiques et à agir selon l'idée qu'ils se font des conséquences à long terme des mesures mises en vigueur.

Un dernier développement analytique de la dernière décennie concerne l'approfondissement des motifs expliquant l'ajustement relativement lent des taux d'augmentation des salaires. Trois causes peuvent expliquer ce phénomène : plusieurs conventions collectives ont une durée de deux à trois ans; plusieurs conventions collectives donnent lieu à des chevauchements (elles expirent à des dates différentes); l'anticipation inflationniste tend généralement à se former, après un certain délai par rapport aux expériences vécues. Par ailleurs, la lenteur de l'ajustement des salaires aide à comprendre pourquoi l'accélération ou le ralentissement de la croissance de la demande nominale, suite à l'adoption d'une politique inflationniste ou déflationniste, se traduisent initialement par une variation de la croissance réelle et du chômage. Ce n'est qu'après un délai prolongé que la variation de la demande nominale se traduit principalement par une variation de l'inflation, le chômage et la production reprenant leur niveau tendanciel.

Les économistes contemporains et les divergences d'opinion

La plupart des économistes utilisent encore aujourd'hui une version amplifiée du cadre analytique émanant de l'œuvre théorique de Keynes. Ils croient que la politique monétaire et, du moins à court terme, la politique fiscale, peuvent influer sur la demande globale nominale, et que des variations de la demande nominale ont au moins des effets à court terme sur la demande réelle, la production et le chômage. Ils estiment que les mesures généralement désignées sous le vocable de politiques keynésiennes ont grandement contribué à rendre les fluctuations économiques beaucoup moins pénibles dans l'après-guerre qu'elles ne l'étaient durant les cent ans qui l'ont précédée. Enfin, plusieurs d'entre eux continuent de croire que les fléchissements intermittents et prononcés de la demande totale, que le fonctionnement des forces « normales » du marché ne peuvent rapidement résoudre – c'est là le problème keynésien essentiel – demeurent un danger permanent et justifient le recours à une politique monétaire et fiscale agissante.

Aujourd'hui, cependant, les économistes insistent généralement davantage sur les effets à court terme et à long terme sur les prix, que ne le faisaient les premiers analystes keynésiens. De plus, la majorité d'entre eux souscrivent à la thèse selon laquelle il n'y a pas, ou à peu près pas, de possibilités de recourir à une politique expansionniste de la demande pour parvenir à des réductions durables du chômage sous le TCIS, et ils sont disposés à tolérer l'inflation résultant d'une telle politique. Bien qu'ils ne croient pas que le travail en vue d'établir un cadre analytique satisfaisant soit achevé, ils ont parfois la nostalgie de cette belle époque, où il ne paraissait pas nécessaire que l'analyse économique dût se préoccuper d'un élément aussi humain et variable que l'anticipation[10], où la capacité de la profession de prévoir l'avenir économique était mieux reconnue, et où les conseils que les économistes pouvaient donner au gouvernement tendaient à être plus facilement acceptables.

Ces propositions générales semblent rallier une proportion suffisante d'économistes, pour qu'on les considère comme le courant de pensée dominant. Mais on aurait tort de croire qu'à ce courant de pensée correspond un consensus sur un grand nombre de questions. Par exemple, la question de savoir s'il convenait pour le Canada, les États-Unis, et la plupart des autres pays occidentaux de resserrer fermement leurs politiques monétaires, en 1979 et dans les années qui suivirent, en vue de juguler l'inflation occasionnée, entre autres, par le second choc pétrolier, continue de faire l'objet d'une très grande controverse, laquelle revêt d'ailleurs une importance considérable pour l'avenir. Cette contraction subite de la croissance de la masse monétaire fut presque certainement la principale cause de la profonde récession qui a sévi à l'échelle mondiale, au cours de la période 1980–1982. La baisse de la production et la hausse dramatique du chômage qui s'ensuivirent eurent une influence déterminante sur la réduction des prix. Il semble que ce résultat ait eu pour effet de supprimer tous les doutes pouvant exister sur la capacité de la politique monétaire d'influer sur la demande globale et l'inflation. On n'en continue pas moins, cependant, de se demander si le remède n'était pas plus pénible que la maladie, si une application moins rigide de la politique

monétaire n'eut pas produit le même résultat et si d'autres mesures n'auraient pas permis de contrôler l'inflation avec des pertes moins grandes de production, de revenus et d'emplois.

Bien que la reprise économique ait été plutôt forte aux États-Unis, on ne peut en dire autant du Canada et de l'Europe occidentale. Les économistes ne s'entendent pas sur la capacité du Canada et de l'Europe de l'Ouest de s'affranchir entièrement de la récession dans un avenir rapproché (par exemple d'ici deux à quatre ans), et sur la possibilité d'une reprise qui pourrait se réaliser d'elle-même, sans l'aide d'une politique fiscale et monétaire plus expansionniste. Les opinions divergent également quant à la possibilité de maintenir, après la reprise, des taux de chômage proches du TCIS, sans provoquer de nouvelles flambées d'inflation.

Il n'y a pas de consensus non plus sur la question de savoir s'il convient de réduire davantage l'inflation (en allant par exemple jusqu'à un taux d'inflation nul), compte tenu des coûts économiques et sociaux qu'une telle décision comporterait. De même, aucun accord n'existe sur la question de savoir s'il conviendrait de combattre l'inflation, uniquement par une gestion non inflationniste de la demande (c'est-à-dire surtout au moyen de la politique monétaire) ou en combinant une telle politique à une forme quelconque de politique des revenus. Certains soutiennent qu'une politique provisoire des revenus diminuerait le surcroît de chômage qu'entraîne le processus de réduction de l'inflation. D'autres, moins nombreux, pensent qu'une politique permanente des revenus permettrait de maintenir en permanence des taux de chômage plus bas sans déclencher une autre spirale inflationniste, bref, qu'une telle politique abaisserait le TCIS. Enfin, il n'y a pas de consensus sur la question de savoir si la politique monétaire et fiscale doit être menée selon des règles fixes, relativement simples et publiquement définies, ou s'il est préférable d'adopter des mesures discrétionnaires qui conviennent le mieux à la conjoncture du moment.

Les désaccords entre les économistes sur ces questions résultent de différents jugements de valeur et de différentes conclusions sur des questions qui, en principe, sont des questions de fait. En ce qui concerne les jugements de valeur, les différences sont nombreuses et portent, par exemple, sur l'importance que chaque économiste accorde à la nécessité d'éviter une période prolongée de chômage élevé, ou à celle d'éviter la contrainte à la liberté individuelle qu'impliquerait une politique des revenus. Les divergences en ce qui concerne les calculs empiriques sont tout aussi grandes. Par exemple, les praticiens obtiennent des résultats très différents, lorsqu'ils calculent le montant et la durée du surcroît de chômage qu'entraînerait une réduction donnée de l'inflation. Il en va de même, lorsqu'ils essaient de déterminer les coûts, en termes de perte d'efficacité économique, que comportent l'inflation ou l'adoption d'une politique des revenus. À un autre niveau, on trouve des différences importantes quant aux jugements sur l'aptitude du secteur privé à se redresser de lui-même, c'est-à-dire quant à la probabilité que l'économie se maintienne assez proche du TCIS, si elle est laissée à elle-même. Ces différences, qui reflètent une très grande incertitude au sujet de l'efficacité de diverses solutions de rechange et de la nature des compromis auxquels elles donnent lieu, sont importantes parce que c'est sur

elles que reposent en définitive les difficultés auxquelles les Canadiens doivent faire face, s'ils veulent améliorer leur performance économique.

Avant de s'attaquer à ces questions, nous devons cependant examiner l'évolution de l'analyse dans un certain nombre de domaines particuliers : la nature du chômage et les raisons pour lesquelles le TCIS semble avoir sensiblement augmenté au cours des deux dernières décennies, l'adoption récente, mais passablement généralisée, par les pays industrialisés, de l'idée selon laquelle le contrôle de l'inflation est une condition préalable à la réalisation d'une bonne performance économique, les conséquences pour le Canada d'avoir une économie ouverte, dont les liens étroits avec le reste du monde s'expriment par des échanges importants et relativement libres de biens, de services et de capitaux, la question de savoir si les inquiétudes relatives à la taille du déficit du gouvernement devraient limiter le recours à la politique fiscale, pour réaliser des objectifs macro-économiques tels que la réduction du chômage.

Le niveau du chômage et l'évolution du taux de chômage à inflation stationnaire (TCIS)

Une tendance-clé, qui a marqué l'après-guerre, a été la hausse des taux moyens de chômage. Les opinions des économistes en matière de chômage, de ses causes et de son importance, ont donc à leur tour évolué en profondeur. Cette section trace brièvement cette évolution des connaissances, et met l'accent sur le TCIS, le taux « normal » de chômage qui, comme nous l'avons vu, représente cette portion du chômage qui n'est pas directement reliée aux fluctuations de la demande.

En mettant l'accent sur le TCIS, les commissaires ne veulent pas minimiser l'importance des difficultés causées par la composante conjoncturelle du chômage. Cette composante nous inquiète profondément certes, surtout parce qu'elle a représenté une portion importante – probablement au moins un tiers – du chômage total en 1982. Toutefois, comme le chômage conjoncturel est relié aux fluctuations de la demande, nous l'examinons à part, plus loin dans ce chapitre.

Le taux de chômage est l'une des statistiques économiques les plus utilisées. L'importance qu'on accorde à cet indice traduit, dans une grande mesure, les préoccupations des dirigeants et du public à l'égard des difficultés que le chômage cause à ceux qui sont sans travail – et à leur famille – et, du point de vue économique, à l'égard des pertes de production qu'il représente.

Le degré des difficultés que l'on associe aux périodes de chômage est extrêmement difficile à mesurer, mais, pour beaucoup de travailleurs, il a clairement diminué depuis la Seconde Guerre mondiale. Ce recul reflète un certain nombre de tendances importantes décrites plus en détail au chapitre 7. L'une d'elles, la plus importante peut-être, a été le relèvement très marqué de la proportion des familles canadiennes, dont plus d'un membre gagne un revenu. Au cours des années qui ont immédiatement suivi la Seconde Guerre mondiale, un travailleur au chômage était souvent la seule ou la principale source de revenu de la famille; mais cette situation est devenue beaucoup moins courante vers la fin des années 1960 et au cours des années 1970, à la

faveur d'une participation accrue au marché du travail des jeunes et, de façon très spectaculaire, des femmes mariées. Même lorsque le chômage a atteint des sommets en décembre 1982, près de 70 pour cent des familles, dont un ou plusieurs membres étaient au chômage, comptaient au moins une personne qui détenait un emploi. Dans plus de la moitié de ces familles, la personne au chômage n'était pas celle qui assurait la principale source de revenu. L'augmentation de la protection et des prestations de l'assurance-chômage (AC) et, dans une moindre mesure, des programmes provinciaux d'aide sociale, a aussi contribué à l'allégement des difficultés du chômage. De plus, le revenu et la richesse en termes réels ont augmenté de façon marquée, de sorte que beaucoup de familles peuvent maintenant supporter le coût de périodes de chômage plus facilement que par le passé.

Tout en faisant remarquer cette tendance à long terme vers la réduction des difficultés causées par le chômage, nous reconnaissons pleinement la gravité du problème du chômage actuel et des difficultés financières qu'il entraîne. Comme l'ont démontré plusieurs études, le fardeau du chômage n'est pas distribué également dans la société[11]. Aussi, faisons-nous ces observations d'ordre général au sujet de la population en chômage dans son ensemble, en sachant parfaitement qu'elles ne s'appliquent pas dans tous les cas.

Compte tenu de la réduction générale des difficultés au cours des dernières décennies, certains analystes ont mis en doute la notion que le chômage est en grande partie involontaire. L'issue du débat qui s'en est suivi a bien confirmé qu'une ligne très fine distinguait le chômage volontaire du chômage involontaire. Selon Keynes, il y a chômage volontaire lorsqu'un emploi est disponible et que le travailleur n'est pas prêt à l'accepter au salaire offert; il y a chômage involontaire lorsque le travailleur est prêt à travailler au salaire en vigueur et qu'aucun emploi n'est disponible. Aujourd'hui, une distinction plus simple est faite dans le langage courant : il y a chômage volontaire lorsqu'un travailleur quitte son dernier emploi; tout autre cas est considéré comme involontaire.

Aucune des deux descriptions n'est assez précise pour expliquer certaines situations du marché du travail. Il se peut que les personnes à la recherche d'un emploi manquent de renseignements précis au sujet des emplois disponibles, des salaires et des conditions de travail, ce qui embrouille davantage la distinction entre chômage volontaire et chômage involontaire. Lorsqu'une personne refuse le premier emploi qui se présente, mais continue de chercher du travail, peut-on dire qu'elle est volontairement en chômage? Parallèlement, lorsqu'un travailleur entre dans une entreprise ou s'engage dans un secteur industriel ou un métier, connu pour être sujet à des mises à pied en réponse aux fluctuations de la demande, peut-on affirmer, lorsque ce travailleur est mis à pied, qu'il est involontairement en chômage? Le chômage est volontaire en ce sens que le travailleur connaissait le risque de mise à pied au moment où il acceptait l'emploi (en fait, le salaire reçu peut bien avoir reflété ce risque). Il est involontaire, toutefois, dans la mesure où le travailleur aurait préféré continuer de travailler, même à un salaire moindre.

Un long débat n'a pas produit de consensus sur des définitions acceptables du chômage volontaire et involontaire. Il a toutefois donné lieu à de nouvelles façons d'étudier le chômage. L'une de ces méthodes, apparue dans les années

1970, portait sur le « nouveau chômage », qui mettait l'accent sur l'importance du roulement de la main-d'œuvre sur le marché du travail. Ceux qui préconisaient cette méthode mettaient en doute la notion que le chômage consiste simplement en une pénurie d'emplois pour un groupe de chômeurs, en attendant une période d'expansion économique. Le problème, suggéraient-ils, au moins lorsque l'économie était au niveau du TCIS ou au-dessous de celui-ci, ne résidait pas dans une pénurie d'emplois, mais plutôt dans la brièveté de plusieurs périodes d'emploi, ce qui traduisait supposément une grande disponibilité d'emplois peu attirants et un certain degré d'expérimentation avec des types d'emploi différents. Cette situation, ont dit les analystes du roulement de la main-d'œuvre, caractérisait particulièrement les jeunes travailleurs et les femmes, c'est-à-dire les groupes, dont la participation au marché du travail progressait de façon marquée. Pour prouver ce qu'ils avançaient, les analystes relevaient les déplacements importants au sein des diverses catégories de la main-d'œuvre (ceux qui ont un emploi, les chômeurs, et ceux qui ont quitté la population active) et la durée relativement courte des périodes de chômage.

Des recherches nombreuses ont montré par la suite que, même si cette conception du chômage est valide dans un certain nombre d'aspects importants, elle est par trop simpliste pour caractériser le chômage en général. À titre d'exemple, les recherches confirment que les périodes moyennes de chômage sont brèves – en général de deux à deux mois et demi. En outre, les groupes qui connaissent les taux de chômage les plus élevés, les jeunes et les femmes, connaissent des périodes de chômage moins longues que les hommes. Ainsi, des périodes de chômage plus fréquentes plutôt que plus longues doivent expliquer les taux de chômage plus élevés chez les jeunes et les femmes. Les recherches montrent également, toutefois, qu'une minorité importante de travailleurs connaissent de longues périodes de chômage et ces longues périodes représentent une grande partie du chômage dans l'ensemble de l'économie. En d'autres mots, ces personnes supportent une part importante du fardeau total du chômage. De plus, certaines d'entre elles sont des « chômeurs chroniques », en ce sens qu'elles connaissent tant de périodes répétées sans emploi qu'elles sont au chômage durant une grande partie de leur vie active. Pour ces personnes, l'idée que le chômage reflète surtout une pénurie d'emplois disponibles semble assez juste. Cette conclusion est renforcée par le fait qu'on ait trouvé qu'une part importante des périodes de chômage se termine par le retrait de la population active, que cette part augmente avec la durée de la période de chômage, et que les périodes de chômage, qui finissent par un emploi, sont plus longues en moyenne que celles qui se terminent par le retrait de la population active.

Un grand nombre d'observateurs considèrent le chômage comme un gaspillage de ressources humaines précieuses. Bien que cette description soit largement acceptée dans le cas du chômage attribuable à une baisse de la demande globale, elle s'applique moins à d'autres formes de chômage, à savoir : le chômage frictionnel (résultant du délai que prend un travailleur pour aller d'un emploi à l'autre), le chômage saisonnier (résultant de la nature saisonnière de l'activité dans certains secteurs et dans certains types d'emploi) et le chômage structurel (résultant de l'évolution fondamentale de la technologie et de la demande des consommateurs).

En fait, *certaines* périodes de chômage sont un investissement productif dans l'acquisition de renseignements sur les perspectives d'emploi, plutôt qu'une perte de ressources. Jusqu'à un certain point, les changements d'emploi chez les jeunes peuvent représenter leur investissement productif dans l'acquisition de renseignements au sujet des types d'emploi qui leur conviennent le mieux à plus long terme. Et le fait qu'une personne, à la recherche de travail, accepte le premier emploi offert ne sert ni son intérêt ni celui de la société. La recherche, tant du côté des employeurs qui désirent combler un poste que des chômeurs ou des travailleurs sous-employés, facilite l'appariement efficace des travailleurs et des emplois. De même, les mises à pied temporaires dues aux fluctuations de la demande peuvent convenir aux employeurs et aux employés, surtout lorsque les travailleurs attachent beaucoup de prix à de brèves périodes de loisirs supplémentaires et lorsque les solutions de rechange aux mises à pied (l'accumulation des stocks, par exemple) entraînent des coûts prohibitifs.

Ainsi, *une partie* (et non la totalité) du chômage non reliée à une demande déficiente est bénéfique, en ce sens qu'elle comporte des avantages pour l'individu et pour la société. Le défi en termes de politiques est de veiller à ce que la proportion du chômage saisonnier, frictionnel et structurel, ne soit pas excessive, c'est-à-dire que le TCIS ne soit pas trop élevé.

Une dernière observation au sujet du gaspillage des ressources humaines concerne la méthode que nous utilisons pour mesurer le chômage. Le taux de chômage, tel qu'il est calculé actuellement, ne tient pas compte de toute la main-d'œuvre non utilisée ou sous-utilisée. Le groupe le plus important, qui est exclu de ce calcul, est celui qui est couramment appelé « chômeurs découragés », soit les personnes qui seraient capables de travailler, mais qui ne cherchent pas de travail, parce qu'elles pensent qu'il n'y en a pas ou parce qu'elles attendent toujours d'être rappelées à leur ancien emploi après plus de six mois de mise à pied. L'autre groupe important, dont il n'est pas tenu compte, est le groupe des travailleurs sous-employés qui travaillent pendant moins d'heures qu'ils ne le souhaiteraient ou qui occupent temporairement des emplois qui ne font pas appel à leurs connaissances. L'importance de ces groupes augmente sensiblement en période de récession, mais il y a un certain sous-emploi lorsque l'économie est au niveau du TCIS (à cause d'un manque de concordance entre la formation et les emplois, par exemple).

On estime que le TCIS était situé entre 4 et 5 pour cent dans les années 1950 et au début des années 1960, entre 6 et 7 pour cent au début des années 1970, et qu'il se situe entre 6,5 et 8 pour cent, à l'heure actuelle. (Ces estimations doivent être utilisées avec prudence, en raison des difficultés qu'il y a à tenir compte d'une foule de facteurs qui ont influencé l'inflation et le chômage au cours de ces années). Nous traitons en détail des divers facteurs qui auraient causé cette augmentation du TCIS à la Partie V de notre Rapport. Brièvement, les deux principaux facteurs qui ressortent de la plupart des recherches empiriques sont l'évolution démographique spectaculaire que le Canada a connue depuis la Seconde Guerre mondiale et les modifications des lois sociales qui ont touché le marché du travail (en particulier les lois relatives à l'assurance-chômage et, dans une moindre mesure, au salaire minimum). Un troisième facteur, qui pourrait avoir de l'importance – et

auquel on a prêté peu d'attention jusqu'à tout récemment – est la rapidité du changement structurel de l'économie. Si le rythme de ce changement s'accélère, le chômage structurel augmentera temporairement, alors que l'économie et les marchés du travail s'adapteront à une augmentation de la demande dans certains secteurs et à une baisse dans d'autres. Certaines données permettent de croire que le taux d'ajustement structurel était plus élevé dans les années 1970 et au début des années 1980 qu'à la fin des années 1950 et au début des années 1960, même s'il n'est maintenant probablement pas plus élevé qu'au cours des années qui ont immédiatement suivi la guerre. Toutefois, la mesure dans laquelle l'instabilité accrue de la situation économique a contribué à l'accroissement du TCIS reste à définir.

Ces divers facteurs ont des incidences différentes sur le comportement futur du TCIS. La plupart des tendances démographiques devraient maintenant mener à une baisse, si lente soit-elle du TCIS. En effet, le taux de croissance de la population active est tombé des hauts niveaux qu'il avait atteints; la génération du *baby boom* a finalement intégré le marché du travail, et le taux de participation des femmes ne devrait pas continuer de croître aussi rapidement qu'auparavant. De plus, les lois sociales, en particulier les modifications apportées à la *Loi sur l'assurance-chômage*, depuis la fin des années 1970, ont contribué à une certaine baisse du TCIS, bien qu'on ne puisse encore déterminer jusqu'à quel point ces mesures ont été compensées par un ajustement structurel accru. Prédire le degré d'instabilité de la situation économique future est, de toute évidence, une question encore plus difficile.

En résumé, l'évolution des connaissances et des convictions au sujet du chômage a donné lieu à la reconnaissance de sa complexité et de compromis possibles entre l'emploi et d'autres objectifs. L'engagement au plein emploi, tel qu'exprimé dans le Livre blanc sur l'emploi et le revenu[12] publié en 1945, a graduellement fait place à la conviction que les politiques devaient viser à la stabilité des prix en plus d'assurer des hauts niveaux d'emploi. Les opinions sont encore très partagées au sujet des difficultés économiques et du gaspillage de ressources humaines qu'entraîne le chômage, ainsi que sur la part du chômage involontaire qui devrait y être dévolue; nous ne pouvons donc pas tirer de conclusions simples. Le chômage s'accompagne de difficultés financières, mais, dans plusieurs cas, ces difficultés sont moins grandes qu'elles ne l'étaient par le passé. Une demande déficiente et une grande partie du chômage structurel donnent lieu à un gaspillage de ressources et comportent des coûts humains et sociaux, mais un certain taux de chômage frictionnel et d'autres formes de chômage peuvent être productifs, permettre d'améliorer l'appariement des travailleurs et des emplois, et faciliter l'adaptation aux fluctuations de l'économie. La controverse au sujet du chômage volontaire et involontaire est si vive qu'on ne s'entend même pas sur le sens de ces termes.

L'inflation et le rendement économique réel

Au cours des années 1970, l'orientation des politiques au sujet de l'inflation a connu un changement fondamental. Au début de cette période, les gouvernements des pays membres de l'Organisation de coopération et de développe-

ment économiques (OCDE) acceptaient généralement l'idée d'une relation de compensation entre le chômage et l'inflation. Tout en désirant en éviter la progression continuelle, ils semblaient se résigner au taux d'inflation qui variait alors entre 3 et 6 pour cent pour la plupart des pays, plutôt que d'adopter des mesures anti-inflationnistes rigoureuses. À la fin des années 1970, cependant, le taux d'inflation approchait, ou avait dépassé 10 pour cent dans beaucoup de ces pays. Après la deuxième augmentation du prix du pétrole par l'OPEP en 1979–1980, la plupart des pays occidentaux industriels devinrent de moins en moins disposés à tolérer l'inflation. Quelles étaient donc les causes de ce changement d'attitude?

Certains analystes ont soutenu que la combinaison de la hausse de l'inflation et de la baisse du rendement économique réel (ralentissement de la croissance réelle et augmentation du chômage) des années 1970 démontrait que l'inflation était la *cause* d'un rendement économique réel faible. Cette proposition est difficile à prouver, en raison de trois aspects de l'expérience vécue au cours des années 1970.

Premièrement, il est évident que la relation entre la performance économique et l'inflation, pendant cette décennie, n'était pas une relation de causalité. Le choc du prix du pétrole a accentué l'inflation, diminué la demande réelle de biens et de services, et a probablement diminué l'offre potentielle réelle (les producteurs diminuaient leur utilisation de pétrole, au prix d'une baisse de la production d'une main-d'œuvre et d'un capital donnés). Le ralentissement de l'amélioration de la productivité, reconnue par certains analystes, tendait également à aggraver la situation quant au rendement réel et à l'inflation. Bien qu'ils aident à comprendre le développement économique des années 1970, ces chocs, venant du côté de l'offre, n'impliquent pas une relation de causalité entre l'inflation et le rendement économique réel. En particulier, peu d'économistes pensent qu'une politique nettement anti-inflationniste de gestion de la demande aurait eu des effets importants, positifs ou négatifs, sur l'ampleur ou l'impact réel de ces chocs.

Un deuxième aspect de la relation existant entre l'inflation et le rendement économique réel concerne les effets de l'inflation sur la demande. Il est possible qu'une augmentation du taux d'inflation, et en particulier une augmentation, qui ne résulte pas directement d'un choc tel qu'une escalade du prix mondial du pétrole, puisse déprimer la demande réelle de biens et de services de l'économie. En l'absence d'un régime fiscal totalement indexé (régime comportant un ajustement, en fonction de l'inflation, des amortissements pour les coûts des stocks, les intérêts, les gains en capital, etc.), l'inflation réduit le taux réel de rendement des investissements après impôt, et toutes choses égales d'ailleurs, décourage les investissements. Les investissements à long terme sont particulièrement sensibles à l'incertitude, quant aux taux futurs d'inflation et d'intérêt, et l'incertitude est naturellement plus grande, quand l'inflation se situe en moyenne à 10 pour cent, que lorsqu'elle est en moyenne de 2 à 4 pour cent. En outre, l'inflation peut déprimer les investissements qui dépendent d'un financement à long terme, comme les prêts hypothécaires pour la construction, parce qu'elle augmente les frais d'acquisition – c'est-à-dire les mouvements d'encaisse réels qui doivent être affectés au service de la dette, au cours des premières années d'amortisse-

ment[13]. L'inflation augmente également le taux d'épargne nominal des particuliers, ainsi que leur revenu d'intérêt nominal. Finalement, si le taux d'inflation d'un pays est plus élevé que celui des pays qui lui font concurrence, et s'il n'est pas complètement compensé par la dépréciation du taux de change, il se produit une perte de compétitivité qui affaiblit la demande encore plus.

Dans les cas qui précèdent, il existe une relation de causalité entre l'inflation et la demande réelle, qui, à son tour, influence le rendement économique. En théorie, ces effets peuvent être compensés par divers ajustements institutionnels : l'indexation de l'imposition des revenus d'entreprise, de l'intérêt et des gains en capital; l'indexation ou l'échelonnement du paiement des obligations et des hypothèques; l'augmentation du déficit public nominal, pour compenser la hausse des épargnes nominales des particuliers correspondant à la valeur de la « prime à l'inflation » dans les revenus d'intérêt et pour refléter la baisse de la valeur réelle du coût de la dette publique; et enfin, la dépréciation appropriée des taux de change.

Certains de ces ajustements ont été faits au Canada pendant la dernière décennie. Il y eut diverses augmentations ponctuelles des mesures d'incitations fiscales (bien que les économistes se demandent si elles annulaient complètement l'interaction entre le taux élevé d'inflation et l'absence d'une méthode tenant compte de l'inflation dans le calcul du revenu imposable). On mit à l'essai certaines méthodes d'échelonnement du paiement des dettes, pour alléger le problème de la majoration dégressive des hypothèques. À la fin des années 1970, les déficits publics étaient probablement suffisamment élevés pour compenser les effets de l'inflation sur le coût de la dette publique. Sauf pour la période entre 1974 et la moitié de l'année 1976, le taux de change canadien s'est ajusté de manière à compenser, en général, tout excès d'inflation intérieure par rapport à l'inflation de nos partenaires commerciaux. En raison de l'existence de ces mécanismes d'ajustement, il est peu probable qu'une part importante de la diminution du rendement économique au Canada, après 1973, puisse être attribuée aux aspects de l'inflation qui réduisent la demande réelle.

Un troisième aspect de la relation qui existe entre l'inflation et le rendement économique réel est la possibilité que l'inflation empêche le bon fonctionnement du système économique. L'histoire et la théorie nous permettent de croire que, lorsque le taux d'inflation est très élevé, les flux des épargnes tendent à être détournés des investissements à long terme, pour se réfugier dans diverses « opérations de couverture » (immobilier et marchandises faciles à entreposer, comme l'or et les œuvres d'art). De nombreux agents économiques consacrent beaucoup de temps, d'efforts et de travail à demeurer au courant des progrès de l'inflation, ajustant leurs prix, réduisant le plus possible les moyens de l'encaisse qui ne produisent pas d'intérêt, etc. Cependant, la complexité et l'incertitude d'un grand nombre de ces calculs économiques occasionnent en principe une diminution de l'efficacité de l'économie. L'incertitude affecte particulièrement les décisions à long terme et les investisseurs y accordent moins d'attention. Dans ce cas, il existe une relation de causalité bien claire entre l'inflation et le rendement économique, mais une diminution du rendement ne se révèle que lentement; elle peut se

manifester en partie dans les statistiques officielles de production réelle, et en partie dans les inconvénients intangibles que subissent les divers agents économiques. Une évaluation quantitative de l'importance de ces effets de l'inflation est forcément conjecturale, même dans le cas d'hyperinflation. Intuitivement, on pense que les conséquences de ces effets nuisibles, qui se produisent lorsque le taux d'inflation atteint un niveau de dix pour cent, sont probablement minimes ou modérées et qu'elles ne sont probablement pas assez graves pour expliquer entièrement la baisse de la productivité.

Comme nous l'avons déjà mentionné, la plupart des pays membres de l'OCDE ont durci leur politique anti-inflationniste, à la fin des années 1970, et ont continué de le faire, même pendant la grave récession du début des années 1980. Les gouvernements n'étaient généralement même pas disposés à compenser pleinement les effets inflationnistes directs du deuxième choc pétrolier (alors qu'un certain nombre de pays, dont le Canada, avaient pris des mesures fiscales et monétaires importantes au moment du premier choc des prix du pétrole). Même au printemps de 1979, avant le deuxième choc pétrolier, l'administration Carter resserrait nettement la politique américaine et faisait de la lutte contre l'inflation un objectif-clé à moyen terme, bien qu'elle ait eu clairement conscience qu'une période de ralentissement économique prononcé pourrait s'ensuivre. Au Royaume-Uni, le gouvernement Thatcher s'est, naturellement, fait remarquer pour ses mesures de lutte contre l'inflation, mais le gouvernement travailliste du Premier ministre James Callaghan avait déjà adopté une politique très ferme, pendant les deux ou trois dernières années qu'il était au pouvoir[14].

Il semble raisonnable de supposer que, dans un certain nombre de ces pays, la priorité accordée à la lutte contre l'inflation résultait de la conviction – ou la crainte – que l'inflation nuit au rendement économique réel, de l'une ou plusieurs des manières que nous avons décrites ci-haut. Mais d'autres facteurs étaient probablement tout aussi importants, sinon plus. L'un de ces facteurs était la conviction croissante que, comme nous l'avons signalé dans les sections précédentes, toute amélioration du rendement économique réel, consécutive à l'adoption de politiques inflationnistes de la demande, ne durerait guère. En fait, étant donné le climat d'anticipation probable (en particulier, en ce qui a trait aux taux d'intérêt et aux taux de change) et devant l'indication que le gouvernement était prêt à accepter une hausse de l'inflation, une politique stimulante aurait peut-être accéléré l'inflation plus rapidement que ne le suggérait l'expérience passée, et tout gain dans les niveaux d'activité réelle aurait été particulièrement bref.

L'idée d'apprendre à tolérer un taux d'inflation relativement élevé n'a jamais eu beaucoup d'attrait. Ni les gouvernements, ni le public ne sont disposés à accepter tous les changements (y compris diverses formes d'indexation) requis pour soulager au moins une partie des problèmes liés à une inflation de, disons, dix pour cent. Une inflation continue de cette importance crée de grandes injustices sociales. (Le groupe des « perdants » les plus nombreux est constitué des personnes âgées, dont les rentes de retraite ne sont pas protégées par une indexation complète, ou dont les économies sont investies de façon qu'elles ne peuvent profiter de taux d'intérêt élevés.) En outre, le risque politique du maintien d'un taux élevé d'inflation est réel. En

effet, si un gouvernement est prêt à accepter une inflation de 10 pour cent, comment convaincre les gens qu'il prendra des mesures pour empêcher ce taux de monter à 11, 12, 13 pour cent, ou même plus? Tôt ou tard, le public rejettera un taux élevé d'inflation, que celui-ci augmente graduellement ou par intermittence, et exigera un contrôle de l'inflation à un niveau qu'il considère bas.

Les difficultés du processus d'ajustement varient, naturellement. Plus le taux d'inflation est élevé, plus les anticipations inflationnistes sont ancrées, et plus l'ajustement est difficile. En outre, les autorités ont toute une gamme de choix possibles quant au degré et au rythme de la réduction. La plupart des grands pays membres de l'OCDE avaient, au début, choisi de combattre l'inflation graduellement (à l'exception du Royaume-Uni, qui engagea le processus d'ajustement avec une inflation des coûts de 15 à 20 pour cent). Cependant, en 1979 et 1980, respectivement, les États-Unis et le Canada décidèrent, au risque d'une récession, de modifier leur politique monétaire, de manière à réduire rapidement l'inflation.

En résumé, la tendance parmi les pays industriels à donner priorité à la lutte contre l'inflation, à la fin des années 1970 et au début des années 1980, n'était pas due à de nouvelles preuves concluantes des effets néfastes de l'inflation sur le rendement économique[15]. Elle n'était pas non plus basée sur des comparaisons minutieusement calculées de projections du rendement économique dans un cadre pro-inflationniste et anti-inflationniste. Elle était plutôt due à l'opinion répandue – on pourrait presque dire instinctive – qu'une bonne gestion de l'économie ne pouvait tolérer une inflation élevée et croissante. Cette opinion était peut-être basée autant sur la crainte qu'une inflation permanente pouvait, à un moment imprévisible, causer un marasme économique et des perturbations sociales et institutionnelles, que sur la possibilité que, dans une période donnée, le niveau de vie réel moyen baisse de tant pour cent, si on laissait l'inflation continuer.

Les conséquences d'une économie ouverte sur la politique de gestion de la demande

Nous avons déjà mentionné que l'analyse macro-économique moderne avait son origine dans la *Théorie générale* de Keynes. Ainsi que son titre l'indique, cet ouvrage traite de théorie économique; en outre, il se situe principalement dans le contexte d'une économie fermée – c'est-à-dire d'une économie qui ne fait ni échanges commerciaux ni opérations de marchés des capitaux avec le monde extérieur. La pensée économique qui suivit la théorie keynésienne, en particulier l'extrapolation systématique de ses conclusions implicites en regard des politiques, a été surtout dominée par les travaux d'économistes habitant les États-Unis, où, pendant les années 1940 et 1950, l'hypothèse d'une économie fermée coïncidait avec la nature du pays. Pour cette raison, l'analyse des problèmes d'une économie ouverte, qui s'applique particulièrement au Canada, se fit plutôt attendre.

Afin d'adapter la théorie keynésienne à la dynamique d'une économie ouverte, il fallait que les économistes approfondissent les questions de balance internationale des paiements, et développent leurs connaissances des effets des

changements de politiques monétaire et fiscale, dans une économie ouverte au monde par son commerce extérieur et les mouvements de capitaux. À titre de considérations supplémentaires, il y eut l'adaptation de théories antérieures, élaborées dans une économie avec chômage, à une économie de plein-emploi, ce qui était particulièrement le cas pendant les deux décennies qui suivirent la Seconde Guerre mondiale et, par la suite, le développement d'un courant d'analyse destiné à comprendre le processus de l'inflation dans une économie ouverte.

Sans trop déformer l'histoire, nous pouvons décrire ces développements en examinant ce que l'on appelle la théorie de l'élasticité de la balance commerciale, qui est la quantité des exportations multipliée par leur prix, moins la quantité des importations multipliée par leur prix. En 1930, plusieurs gouvernements eurent recours à une dévaluation de leur monnaie, afin de promouvoir leurs exportations en diminuant le coût à l'étranger, et de réduire leurs importations (dont plusieurs faisaient concurrence à leurs propres produits) en augmentant leur prix à l'intérieur du pays. Beaucoup d'économistes de l'époque pensaient qu'un pays pouvait appliquer une telle politique (indépendamment de la question de savoir si plusieurs pays pouvaient réussir en utilisant le même remède en même temps) si la sensibilité de la demande intérieure de produits importés et celle de la demande étrangère de produits exportés le permettaient. Pour comprendre, prenons le cas extrême où la demande de produits exportés et celle de produits importés sont totalement insensibles aux prix. Dans ce cas, une dévaluation ne peut améliorer la demande de production interne et occasionne clairement une détérioration de la balance commerciale. En termes de devises étrangères, par exemple, le montant reçu en paiement des exportations diminue, à la suite de la dépréciation du taux de change[16], tandis que le montant payé pour les produits importés demeure inchangé[17].

À mesure que la sensibilité de la demande aux prix augmente, cette situation extrême commence à changer. La quantité de biens importés baisse, à mesure que leur prix intérieur monte, et la quantité de biens exportés augmente, à mesure que leur prix étranger baisse, si bien que la demande globale augmentera certainement. Cependant, l'amélioration de la balance commerciale dépend de la sensibilité des réponses de la demande en cause. Si les quantités demandées ne changent pas beaucoup en réponse aux prix, la balance commerciale se détériore tout de même. Cependant, si la demande est suffisamment sensible, la balance s'améliore. La sensibilité de la demande au prix s'appelle élasticité; elle est égale au ratio du changement en pourcentage de quantité demandée au changement en pourcentage du prix. Le point précis d'équilibre – point auquel il n'y a pas de changement dans la balance commerciale – est situé là où la somme de l'élasticité, par rapport aux prix de la demande d'importations et de celle d'exportations, est égale à l'unité.

Étant donné le rôle critique attribué par cette théorie à l'élasticité de la demande (et de l'offre dans des versions plus élaborées), il n'est pas surprenant que, de la fin des années 1930 au début des années 1950, les économistes aient beaucoup discuté de l'importance statistique du phénomène. Ceux qui pensaient que l'élasticité de la demande par rapport aux prix était faible doutaient qu'une dévaluation puisse améliorer la balance

commerciale, alors que ceux qui croyaient qu'elle était forte étaient convaincus du contraire. Cette discussion n'était pas purement théorique. Le pessimisme à l'égard des élasticités mène à la conclusion qu'un système de taux de change flexible est fondamentalement instable. En effet, puisque le taux de change d'un pays en déficit commercial tend à baisser dans un tel système, il augmente le déficit, et il s'établit un cercle vicieux de baisses de taux de change et de détériorations de la balance commerciale. Donc, dans les milieux politiques, l'idée que l'on se faisait de la faiblesse des élasticités était fortement reliée à l'interventionnisme sur le marché des changes et souvent à un interventionnisme économique général.

Après la Seconde Guerre mondiale, il est vite apparu que la théorie des élasticités ne permettait qu'une analyse partielle de la balance commerciale, dans un monde où les niveaux d'emploi étaient bas. Une théorie inconditionnelle des élasticités suppose l'existence d'un stock de ressources non utilisées, dont on peut faire usage si l'on veut satisfaire la demande supplémentaire d'exportations et d'importations consécutive à une dévaluation monétaire. Une économie de plein emploi n'a pas un tel stock; elle ne peut pas augmenter l'offre de produits destinés au commerce extérieur, sans libérer des ressources dans d'autres secteurs de l'économie.

Nous touchons ici au concept fondamental de ce que l'on a appelé la théorie de l'absorption dans l'analyse de la balance des paiements : un pays, dont l'absorption intérieure (consommation plus investissement plus dépense publique) dépasse la capacité productive de l'économie, aura nécessairement un déficit de la balance commerciale, quel que soit le taux de change, parce qu'il doit importer des biens et des services pour satisfaire à la demande intérieure. Il s'ensuit deux corollaires. Le premier est que, dans une économie de plein emploi, un pays ne peut améliorer sa balance commerciale au moyen d'une dévaluation que s'il prend en même temps des mesures, afin de réduire la demande intérieure, et libère des ressources pour produire des exportations. Le second est que le bon fonctionnement d'un système de taux de change flexible nécessite une surveillance du niveau de demande intérieure globale.

La seconde proposition a obligé les économistes à poursuivre leur analyse de la politique de la gestion de la demande. L'un des plus importants exemples de cette recherche fut le modèle *Mundell-Fleming*, nommé d'après l'économiste canadien et l'économiste britannique qui l'ont indépendamment développé. Ce modèle consiste essentiellement en une version en économie ouverte de la macro-analyse en économie fermée, populaire pendant les années 1950 et le début des années 1960, et que nous avons décrite plus haut. Aujourd'hui, nous nous rendons compte que ce modèle comportait des défauts. En particulier, il insistait sur les effets de la politique macro-économique sur les niveaux du revenu et de l'emploi, en supposant l'existence de trois conditions : il y avait un sous-emploi chronique dans l'économie, le niveau des prix était fixé dans un avenir prévisible, les gens s'attendaient à ce que le taux de change demeure stable. Néanmoins, cette analyse a grandement contribué à l'évolution de la théorie économique. Premièrement, elle faisait ressortir, ce que n'avaient pas fait les théories antérieures, que la balance des paiements comprend plus d'éléments que n'en comporte la balance commerciale : elle comprend également la balance au compte capital,

dont les économistes et les dirigeants doivent tenir compte dans l'élaboration des politiques dans une économie ouverte. Deuxièmement, cette analyse a clairement démontré que, dans une économie ouverte, la manière dont la politique intérieure entre en conflit avec des objectifs purement intérieurs (sans compter les objectifs de balance des paiements et de taux de change), dépend du système de taux de change du pays. D'après le modèle *Mundell-Fleming*, un pays à taux de change fixe peut utiliser la politique fiscale, mais non la politique monétaire, afin de réaliser des objectifs intérieurs de revenu et d'emploi. Il doit faire l'inverse dans un système de taux de change flexible.

Cette conclusion, dont la formulation précise présente maintenant un intérêt plus théorique que pratique, découlait de l'examen des effets des mouvements de capitaux sur la balance des paiements et les taux de change, dans un système flexible. En particulier, le modèle supposait que les mouvements de capitaux internationaux étaient très élastiques (à la limite, parfaitement élastiques) par rapport aux différences de taux d'intérêt. Ainsi, dans un pays ayant un système de taux de change fixe, toute tentative d'abaissement des taux d'intérêt au moyen d'une expansion de la masse monétaire est annulée par la réaction du marché international de capitaux, car il se produit des sorties de fonds pour profiter des taux d'intérêt à l'étranger. De même, une politique fiscale expansionniste n'est pas compensée par une hausse des taux d'intérêt intérieurs (comme cela serait le cas dans une économie fermée). Plutôt, les entrées de capitaux, consécutives à une tendance à la hausse des taux d'intérêt intérieurs, font en sorte que la politique fiscale expansionniste peut simultanément augmenter le revenu intérieur et améliorer l'ensemble de la balance des paiements. Bien que ce modèle ne comporte pas d'expansion du crédit intérieur, il y a expansion de la masse monétaire, en réponse aux entrées de capitaux qui neutralisent la pression à la hausse des taux d'intérêt et du taux de change.

Dans un système de taux de change flexible, les entrées de capitaux occasionnées par une hausse des taux d'intérêt, consécutive à une politique fiscale expansionniste, font monter le taux de change[18]. Cette hausse, qui augmente le prix des biens exportés et diminue le prix des biens importés, tend à se poursuivre, jusqu'à ce que l'incidence de la politique fiscale expansionniste sur la production intérieure soit compensée par un changement de la balance réelle des exportations et des importations. Cependant, une politique monétaire expansionniste provoque une baisse du taux de change flexible, à la suite des pressions à la baisse qu'elle exerce sur les taux d'intérêt et des effets sur le revenu intérieur et l'emploi. On a pu dire, par conséquent, qu'un régime de taux de change flexible restaure le pouvoir que l'on attribuait à la politique monétaire dans une économie fermée; le modèle change simplement le cheminement qu'emprunte la politique puisque, d'une politique qui utilisait surtout des variations des taux d'intérêt, on passe à des mesures portant surtout sur les taux de change.

À la fin des années 1960 et au début des années 1970, nous avons pu observer une croissance rapide de la taille et de l'efficacité des marchés financiers internationaux. Pendant la même période, l'inflation est devenue un problème mondial. Les économistes travaillant sur des modèles d'économie ouverte commencèrent à tenir compte de ces conditions, ainsi que de la faillite

ultérieure du système de taux de change (plus ou moins) fixe qui avait été établi peu après la dernière guerre, et des perturbations financières internationales des années 1970 et 1980.

Deux théories contemporaines ont profondément influencé l'opinion des économistes sur la mise en œuvre de la politique macro-économique dans une économie ouverte : le monétarisme (en particulier, l'importance fondamentale des effets de l'interaction de l'offre et de la demande de monnaie sur le processus inflationniste) et l'intégration des anticipations à la courbe de Phillips (pour comprendre la relation qui existe entre l'inflation et le chômage). Une orientation monétariste de l'analyse de la balance des paiements et du taux de change a fait son apparition au début des années 1970, avec les travaux de Robert Mundell et de Harry Johnson, économistes canadiens, et d'autres économistes. On peut considérer cette théorie à la fois comme une extrapolation majeure du modèle *Mundell-Fleming*, et comme une tentative de correction de cette analyse antérieure. Cette nouvelle théorie ne reposait pas sur la stabilité des prix, mais se situait dans un contexte où l'inflation constituait le problème central de politique. Utilisant la pensée de Friedman, cette théorie faisait de l'interaction de l'offre et de la demande de monnaie le facteur-clé de l'inflation à long terme, dans un contexte mondial au système de taux de change fixe et dans le cadre d'économies ouvertes particulières au système de taux de change flexible.

Cette analyse démontrait également que les anticipations inflationnistes ne sont pas les mêmes dans un système de taux de change fixe que dans un système de taux de change flexible. Dans un système fixe, une économie particulière (plus spécifiquement une économie relativement petite) ne peut soutenir longtemps un taux d'inflation très différent de celui qui existe à l'étranger. Les anticipations inflationnistes dans ce pays sont donc principalement basées sur les anticipations de possibilités d'inflation dans le reste du monde. Cependant, un système de taux de change flexibles permet aux agents économiques de fonder leurs attentes sur la situation intérieure. En d'autres termes, un taux de change flexible permet à une économie ouverte non seulement d'avoir son propre *taux* d'inflation « façon maison », mais également d'avoir ses propres *anticipations* d'inflation.

Il n'est pas nécessaire de faire un exposé détaillé de la théorie macro-économique dans une économie ouverte, mais il serait utile de mentionner une ou deux théories particulières. L'analyse moderne prouve clairement que, contrairement à ce que supposait le modèle *Mundell-Fleming*, l'adoption d'un taux de change flexible ne transforme pas une économie ouverte en une économie que l'on peut considérer comme fermée lorsqu'on élabore des politiques. Un taux flexible donne à une économie ouverte toute latitude de choisir son propre taux d'inflation à long terme, sans l'isoler cependant des effets à court terme, souvent graves, des perturbations monétaires à l'étranger. Comme exemple de ces effets souvent très étendus, nous pouvons citer la transmission de pressions sur les taux d'intérêt d'un pays à l'autre et les grandes variations de taux de change qui ne sont pas directement reliées aux différences de taux d'inflation – en d'autres termes, les grandes variations des taux de change réels. Le taux de change flexible ne protège pas non plus une économie de chocs réels, comme des changements de prix de l'énergie ou

des matières premières sur les marchés mondiaux. En outre, étant donné que les taux de change flexibles se déterminent sur des marchés extrêmement efficaces, le pays aura d'énormes difficultés à exploiter les compensations à court terme entre inflation et chômage, que l'analyse prévoit dans le cas d'une économie fermée. En fait, la possibilité demeure que des changements de politique intérieure dans une économie ouverte se répercutent, non pas sur la production et l'emploi, mais sur les taux de change et, par conséquent, sur les prix intérieurs.

Quelles conclusions générales peut-on tirer de cet exposé succinct et forcément trop simplifié de l'évolution de la théorie macro-économique dans une économie ouverte? Par-dessus tout, cette théorie affirme de plus en plus l'interdépendance des objectifs de politique interne et des mesures qui affectent la balance des paiements et les taux de change. En outre, la nature complexe de cette interdépendance impose des limites importantes à la liberté d'action que les autorités d'une économie ouverte, comme le Canada, possèdent en réalité. Avec un taux de change flexible, nous pouvons choisir notre taux d'inflation à long terme et élaborer une politique macro-économique « faite au Canada ». Nous ne pouvons cependant isoler notre économie des événements monétaires étrangers à court terme ou des événements importants. En outre, comme le fonctionnement des marchés internationaux de capitaux et des changes peut limiter la durée et la portée des effets de notre politique monétaire et fiscale sur la demande réelle, les conséquences de notre action politique sur les anticipations intérieures et étrangères – c'est-à-dire sur la confiance – sont particulièrement importantes.

Ces conclusions sont très différentes de celles qui ont été formulées par les économistes, peu après la Seconde Guerre mondiale, et qui semblaient dire que les autorités d'un pays comme le Canada disposaient de pouvoirs étendus pour diriger leur économie nationale. Les opinions à ce sujet ont changé pour deux raisons. Premièrement, on n'explique plus le fonctionnement de l'économie de la même façon. Dans une certaine mesure, le désenchantement actuel sur les possibilités d'un ajustement précis de l'économie est fondé sur une analyse d'interactions qui existent depuis longtemps, mais que les analyses antérieures avaient négligées. La seconde raison – une raison qui nous incite à prendre ces théories au sérieux – est la nature changeante du monde. L'économie mondiale est maintenant beaucoup plus intégrée qu'elle ne l'était il y a vingt ou trente ans. En particulier, le marché mondial des capitaux s'est radicalement transformé, dans son ampleur aussi bien que dans son efficacité, et cela diminue l'autonomie dont dispose le gouvernement d'une économie ouverte en matière de politiques macro-économiques.

Les commissaires ont souligné à plusieurs reprises dans ce Rapport les avantages importants que retirait le Canada de son adhésion à un ordre économique international libéral. Nous soutenons qu'une libéralisation accrue de l'économie internationale est hautement souhaitable. Nous estimons que les gains découlant d'une telle politique seraient supérieurs aux coûts, mais, néanmoins, nous devons faire remarquer que l'intégration économique nous a imposé des coûts, sous forme de chocs venant de l'extérieur et de perte considérable d'autonomie en matière de politique macro-économique à court terme.

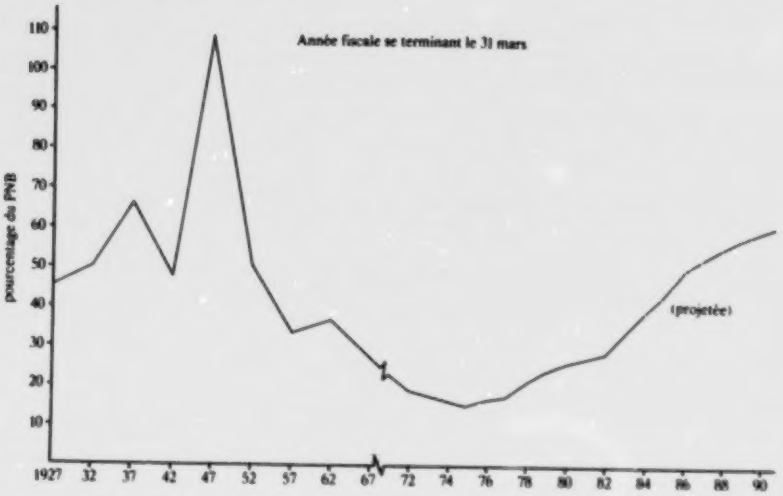
Le déficit budgétaire : obstacle à la politique économique?

Est-ce que des déficits budgétaires de l'ampleur du déficit fédéral actuel américain ou canadien sont, en eux-mêmes, matière à inquiétude? Dans le passé, les économistes partisans de la théorie keynésienne de gestion de la demande disaient généralement que la taille du déficit ne constituait pas un sujet d'inquiétude. L'important, selon eux, était « l'équilibre économique », et non « l'équilibre budgétaire ». Certes, le déficit ne pouvait pas être illimité, mais la taille du déficit ne devait dépendre que de la demande nécessaire. D'après ces économistes, comme la dette publique est souvent détenue par des citoyens du pays (c'est certainement vrai dans le cas de la dette fédérale canadienne), elle constitue une obligation des gens du pays envers eux-mêmes. Aussi, elle n'impose pas à toute la nation un fardeau comparable à celui que doit supporter un individu ou une entreprise qui a contracté une dette à l'extérieur de la famille ou de l'entreprise.

Lorsqu'on étudie le déficit, il faut d'abord en examiner les conséquences sur la croissance de la dette publique par rapport à la taille de l'économie. Si le ratio d'endettement est constant ou en baisse, il est difficile de prétendre que le déficit présente un danger de crise imminente ou est inacceptable – bien qu'il puisse causer une préoccupation constante. La figure 10-1 montre l'évolution du ratio de la dette nette du gouvernement fédéral du Canada au produit national brut (PNB), depuis l'exercice financier 1927 jusqu'à présent, plus les valeurs projetées pour les exercices financiers 1985 à 1991. Au début de la période, le ratio dette/PNB était élevé (à cause des déficits importants pendant la Première Guerre mondiale); il augmenta beaucoup pendant la crise et fit un bond brusque, à la suite des déficits occasionnés par le financement de la Seconde Guerre mondiale. De la fin de la guerre à l'exercice financier 1975, le gouvernement fédéral a connu des excédents et des déficits relativement modestes, selon les années. En moyenne, la valeur en dollars de la dette nette augmenta modérément, mais à un rythme beaucoup plus faible que l'économie, si bien que le ratio dette/PNB baissa énormément. Pour l'exercice financier 1975, ce ratio était plus bas que jamais depuis la Première Guerre mondiale. Depuis 1975, à cause de la taille des déficits, la dette augmente cependant plus rapidement que le PNB, surtout depuis l'exercice 1982. Le ratio dette/PNB dépasse maintenant le double de ce qu'il était en 1975 (bien qu'il soit bien inférieur aux niveaux connus pendant la Première Guerre mondiale et le début des années 1950). Les projections pour les sept prochaines années, qui sont basées sur le régime fiscal et la structure des dépenses qui existaient avant l'exposé économique et financier de novembre 1984, et sur des hypothèses économiques raisonnablement optimistes, montrent que le ratio dette/PNB continue d'augmenter. Les mesures annoncées en novembre 1984, dont les projections ne tiennent pas compte, devraient modérer, sans la renverser, cette tendance à la hausse.

Le ratio dette/PNB augmentera tant que le ratio déficit/PNB dépassera le taux de croissance du PNB multiplié par le ratio dette/PNB. Avec une dette nette du gouvernement fédéral égale, à l'heure actuelle, à environ 40 pour cent du PNB et une croissance nominale du PNB égale à environ 7 pour cent (environ 3 pour cent de croissance réelle et 4 pour cent d'inflation), un déficit égal à 2,8 pour cent du PNB (7 pour cent de 40 pour cent) n'amènerait pas de

FIGURE 10-1 Dette publique nette du gouvernement du Canada en pourcentage du PNB



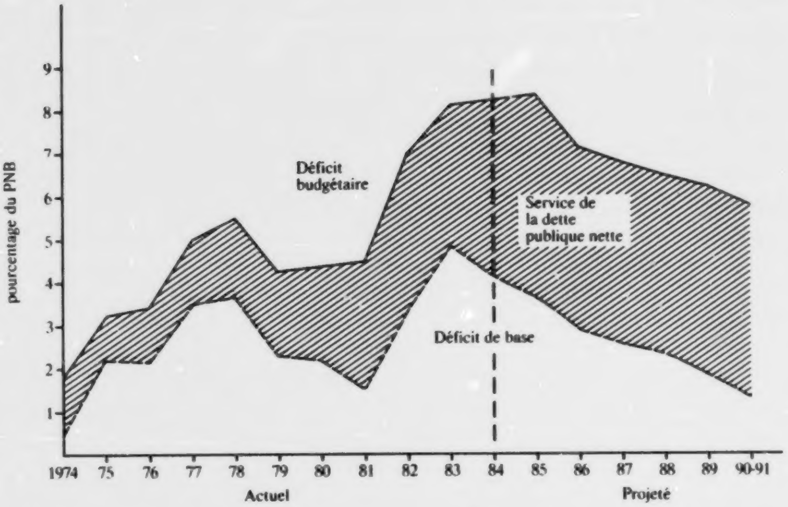
Sources : 1927-1952 : ministre des Finances, *Le plan financier*, Ottawa, Finances Canada, 1984, tableau C.1, mis à jour à partir de données du ministre des Finances, *Une nouvelle direction pour le Canada : un programme de renouveau économique*, Ottawa, Finances Canada, 1984; 1952-1984 : Finances Canada, *Revue économique, numéro d'avril 1984*, Ottawa, données des Approvisionnements et Services Canada, 1984, Tableau 5-4; projections calculées à partir de données du ministre des Finances, *Une nouvelle direction pour le Canada*, p. 16.

Nota : Les valeurs projetées sont basées sur la prévision de *statu quo* de l'exposé économique et financier de novembre 1984 du gouvernement fédéral. Ces projections étaient basées sur la structure d'imposition existante et sur les programmes et les plans qui avaient été approuvés par le Parlement ou qui étaient présentés devant celui-ci. Elles ne tenaient pas compte des mesures proposées dans cet exposé. Elles étaient également basées sur des conditions économiques raisonnablement favorables : un taux annuel de croissance réelle de plus de 3 pour cent, une baisse graduelle du taux de chômage, qui devrait atteindre 7 pour cent en 1990, et une baisse substantielle du taux d'intérêt réel, aussi bien que nominal.

changements dans le ratio dette/PNB. Toutefois, on prévoit pour l'exercice 1985 un déficit budgétaire de 34,5 milliards de dollars, soit environ 8,5 pour cent du PNB, et, même si l'on suppose que la reprise continuera, on avait prévu, avant les mesures budgétaires de mai 1985, un déficit d'environ 6 pour cent du PNB pour l'exercice 1991.

Un autre point de référence utile, lorsqu'on étudie le déficit et la dette, est le solde budgétaire moins le service net de la dette publique (c'est-à-dire net des revenus de placements), que l'on appelle parfois solde primaire (voir la figure 10-2). La dette augmente parallèlement au PNB si le solde primaire est égal à zéro, et le taux d'intérêt moyen payé par le gouvernement pour servir sa dette est égal au taux de croissance du PNB nominal. Comme les taux d'intérêt courants sont plus élevés que le taux moyen anticipé de croissance du PNB, le solde primaire doit donc présenter un surplus, afin d'éviter que le ratio dette/PNB n'augmente. Cependant, le solde primaire au Canada accuse actuellement un déficit, égal à environ 4 pour cent du PNB, et, même pour

FIGURE 10-2 Gouvernement du Canada : déficit de base et service de la dette publique nette
(en pourcentage du PNB)



Source : Ministre des Finances, *Une nouvelle direction pour le Canada : un programme de renouveau économique*, Ottawa, Finances Canada, 1984.

l'exercice 1991, les projections antérieures au budget et celles de mai 1985 montrent qu'il baissera uniquement d'environ 1,25 pour cent par rapport au PNB.

Il est évident que le déficit fédéral canadien est d'une importance telle (même s'il était automatiquement réduit par une reprise économique continue) que l'on peut se poser de sérieuses questions sur son maintien. La structure budgétaire fédérale, avant le budget de mai 1985, impliquait la continuation de la hausse du ratio dette/PNB et, toutes choses égales d'ailleurs, une augmentation du ratio charge d'intérêt/PNB. À elle seule, la charge financière de l'intérêt nécessitera des augmentations continues des taux d'imposition et une baisse continue des dépenses ou un accroissement des déficits. Ces conséquences sur la situation fiscale du gouvernement et sur le niveau futur des impôts et des dépenses justifient les inquiétudes au sujet de l'ampleur du déficit actuel et des déficits futurs.

Une autre source d'inquiétude est que des déficits ou des dettes importantes tendent à « évincer » l'investissement privé, et par conséquent à réduire les perspectives de croissance économique[19]. Dans une économie ouverte, un déficit élevé tend également à décourager les exportations nettes. (Les effets d'un déficit public sur les exportations nettes peuvent être compensés par d'autres facteurs, comme un taux élevé d'épargne privée – ce qui est actuellement le cas au Canada.) Ce phénomène peut être occasionné par des

pressions à la hausse sur les taux d'intérêt et les taux de change, exercées par le capital attiré par les demandes de fonds du gouvernement[20]. Selon de nombreux analystes, les taux élevés d'intérêt réels, qui existent dans le monde depuis 1982, résultent, au moins en partie, des déficits élevés des gouvernements de nombreux pays – en particulier les États-Unis, étant donné leur importance sur les marchés financiers mondiaux.

Nous terminons ces observations sur les dettes et les déficits élevés en faisant remarquer qu'ils rendent les gouvernements vulnérables aux hausses des taux d'intérêt et qu'ils limitent leur liberté de manœuvre – particulièrement leur pouvoir d'adopter des mesures fiscales expansionnistes.

Avant de terminer cette analyse des déficits, il faut se demander pourquoi le déficit canadien est devenu un problème majeur et examiner les conditions qui permettraient de mieux le contrôler. Comme nous l'avons noté plus haut, le gouvernement fédéral avait, à la fin de la Seconde Guerre mondiale, une dette énorme – environ 100 pour cent du PNB – mais, au cours des trente années suivantes, sa dette baissa constamment par rapport au PNB, et, pendant plus de la moitié de cette période, elle baissa en chiffres absolus. En 1975, la dette fédérale nette ne représentait que 15,5 pour cent du PNB. Cependant, pendant la dernière moitié des années 1970, le déficit budgétaire augmenta substantiellement. Il était égal, en moyenne, à plus de 3,5 pour cent du PNB, de l'exercice 1976 à l'exercice 1982, puis prit énormément d'ampleur avec la grave récession qui commença en 1982. Ces grands déficits occasionnèrent une nouvelle hausse du ratio dette/PNB; ce ratio a atteint 26 pour cent en 1980, et plus de 40 pour cent en mars 1985, valeur maximum depuis le début des années 1950.

Cette situation n'est pas particulière au Canada. Depuis environ 1975, la plupart des pays sont passés de budgets relativement équilibrés, au cours de l'après-guerre, à des déficits importants. Aussi, l'encours de la dette publique, dans quelque 17 pays membres de l'OCDE, augmenta d'environ 39 pour cent en 1970 à 51 pour cent en 1983.

Pourquoi presque tous les pays développés subissent-ils brusquement ce changement, après trois décennies au cours desquelles les problèmes de dette et de déficit étaient pratiquement inexistants et faciles à gérer? Pour comprendre, il faut connaître l'arithmétique simple qui s'applique aux déficits. Si nous faisons abstraction, pendant un moment, de la balance des exportations et des importations, la logique économique nous impose un rapport précis entre l'excédent ou le déficit publics et l'excédent ou le déficit correspondants du secteur privé. On peut définir ici l'excédent du secteur privé comme un excès d'épargne privée sur les investissements privés. Si le secteur public connaît un déficit d'une taille donnée, le secteur privé doit accuser un excédent équivalent. Ainsi, l'augmentation soudaine du déficit public, après 1975, devait correspondre à une augmentation équivalente de l'excédent privé.

Naturellement, cette relation arithmétique simple n'indique pas de causalité. Est-ce que c'est l'augmentation de l'épargne privée qui cause une augmentation du déficit public, ou l'inverse? Pour 1982, au moins, le sens de la causalité semble évident. L'investissement privé au Canada (y compris les changements dans les stocks) est tombé de 21,8 pour cent du PNB en 1981 à

16,1 pour cent en 1982. Cette baisse prononcée a occasionné une diminution du revenu, qui a entraîné une réduction des recettes du gouvernement, alors que l'accroissement du chômage faisait augmenter considérablement les dépenses publiques. La diminution importante de la dépense privée causait une forte augmentation du déficit public.

Depuis 1982, l'épargne du secteur privé est relativement élevée, alors que les investissements demeurent faibles. Forcément, le déficit public doit être important. Le processus de restauration de l'équilibre fiscal canadien implique donc une reprise de l'investissement privé et peut-être une réduction du taux relativement élevé d'épargne.

Il faut cependant noter que cette analyse ne tient pas compte du secteur étranger, c'est-à-dire des importations et des exportations de biens et de services, et de leur solde. Pour élargir la discussion afin d'y faire entrer le solde de la balance courante, il faut modifier notre calcul. Par exemple, le déficit gouvernemental peut être en partie compensé par l'excédent du secteur privé, et en partie par celui des importations sur les exportations. Un tel excédent implique qu'il y a entrée de l'épargne étrangère qui aide à financer le déficit gouvernemental (c'est exactement ce qui se passe à l'heure actuelle, sur une grande échelle, aux États-Unis).

Le tableau 10-1 montre la relation qui a existé entre les soldes du secteur public, du secteur privé et du secteur étranger, pour les sept principaux pays industrialisés membres de l'OCDE, de 1975 à 1982. On peut voir que, comme

TABLEAU 10-1 Soldes sectoriels de sept pays industrialisés importants de l'OCDE, de 1975 à 1982

Pays	(en pourcentage du PIB) Déficit du secteur public	Excédent du secteur privé[a]	Solde du secteur étranger[b]
États-Unis	−1,6	+1,8	0,0
Japon	−4,1	+4,6	−0,3
Allemagne de l'Ouest	−3,5	+4,2	0,0
France	−1,3	+0,4	+0,9
Royaume-Uni	−3,5	+3,9	−0,4
Italie	−9,9	+9,6	+0,4
Canada	−2,6	+1,1	+1,0

Source : Chiffres calculés à partir des données de Robert W.R. Price et de Jean-Claude Chouraqui, *Dépenses fiscales : problèmes et pratiques suivies par les pays*, Études spéciales dans Perspectives économiques de l'OCDE, Paris, OCDE, 1983, p. 21.

a) Excédents du secteur privé évalués comme la somme du secteur des ménages et de celui des entreprises;

b) un solde positif du secteur étranger indique une contribution étrangère positive à l'épargne, ce qui signifie un déficit du compte courant; un solde négatif du secteur étranger indique qu'une partie de l'épargne nationale a été fournie au reste du monde, ce qui signifie un excédent du compte courant pour le pays.

les soldes du secteur étranger étaient en général faibles, il y avait donc un lien étroit entre les déficits du secteur public et les excédents du secteur privé. Sans compter l'Italie (dont les données sont peut-être déformées par un taux d'inflation élevé), le Japon, l'Allemagne de l'Ouest, et le Royaume-Uni enregistraient, en moyenne, pendant cette période, les déficits gouvernementaux les plus élevés et les excédents privés les plus grands.

L'étude des données historiques porte à croire que la cause principale de la croissance des déficits gouvernementaux, depuis environ 1975, a été la faiblesse de l'investissement privé par rapport aux taux d'épargne. Le Japon et l'Allemagne de l'Ouest ont depuis longtemps connus des taux d'épargne élevés, et il n'est pas surprenant de voir que le secteur privé de ces pays enregistre les excédents les plus importants.

Cette explication de la cause des grands déficits gouvernementaux est confirmée par les données sur la formation brute de capital dans les pays membres de l'OCDE. De 1960 à 1973, la dépense brute d'investissement réel a augmenté en moyenne de 6,3 pour cent par an. Au cours des huit années suivantes, ce taux de croissance est passé à 0,3 pour cent; en d'autres termes, l'investissement est devenu presque nul après 1973. Pour les membres européens de l'OCDE, le déclin était encore plus marqué, de 5,5 pour cent de 1960 à 1973 à 0,7 pour cent de 1973 à 1981. Le programme de recherches de la Commission n'a pas étudié les causes de ce changement soudain et prononcé de l'évolution de l'investissement en Europe, après 1973. Cependant, certains analystes pensent qu'il résultait, du moins en partie, de niveaux de salaire réel excessivement élevés par rapport à la productivité qui, par conséquent, diminuaient les perspectives de rentabilité des nouveaux investissements. Ainsi que nous l'avons noté plus haut, le Canada n'a pas subi de baisse dans la composante investissement de son PNB avant 1981, bien que notre épargne ait eu tendance à être relativement élevée depuis 1973 (surtout si la mesure ne comporte aucun ajustement pour l'effet déformant de l'inflation sur l'épargne des particuliers). Il est impossible de savoir exactement si le déclin de l'investissement au Canada depuis 1981 relève uniquement de la conjoncture et devrait se renverser, ou s'il est dû en partie à une faiblesse structurelle de l'économie.

Finalement, il semble utile d'examiner les changements dont le Canada aurait besoin dans la structure actuelle de l'épargne et de l'investissement privé, afin que le secteur privé retrouve un équilibre qui éliminerait le déficit gouvernemental (sans l'aide du secteur étranger). De 1982 à 1984, l'investissement privé a été en moyenne égal à 16,5 pour cent du PNB – environ 3,5 pour cent inférieur à la moyenne de la période 1947–1981. Pour retourner à un niveau moyen de 20 pour cent, il faudrait une augmentation de l'investissement privé de l'ordre de 14 milliards de dollars (en se basant sur le PNB prévu pour la mi-1985). Le taux moyen d'épargne du secteur privé était égal, de 1982 à 1984, à 22,8 pour cent du PNB. Pour réduire ce taux, afin qu'il devienne égal au niveau d'investissement de 20 pour cent, il faudrait une augmentation des dépenses à la consommation de quelque 12 milliards de dollars. Donc, pour que le gouvernement puisse équilibrer son budget, il faudrait une augmentation nette des dépenses privées de quelque 26 milliards de dollars[21].

On pense généralement que le déficit du Canada devrait diminuer substantiellement avec la reprise économique, mais l'accord est beaucoup moins général sur la nécessité d'une forte baisse du déficit avant que la reprise soit bien avancée. On ne s'entend pas non plus sur les moyens à prendre, en vue de promouvoir l'augmentation de l'investissement privé et la réduction de l'épargne privée, qui sont toutes deux nécessaires à la baisse du déficit.

On peut soutenir que, même dans la situation actuelle au Canada, une réduction du déficit aurait des effets très favorables sur les anticipations en regard de l'inflation et des taux d'intérêt. Des mesures visant à le réduire dès maintenant, dit-on, auraient pour effet d'atténuer la crainte que les déficits élevés continus puissent finalement amener la Banque centrale à augmenter le taux de croissance de la masse monétaire (pour servir le déficit), avec ses conséquences inflationnistes. La crainte de telles mesures inflationnistes peut contribuer à maintenir les taux d'intérêt à des niveaux élevés. Dans ces circonstances, on peut concevoir que les effets favorables d'une baisse du déficit sur les taux d'intérêt et la confiance du public auraient un impact suffisamment grand sur l'investissement et les autres éléments de la demande pour compenser plus ou moins les effets directs négatifs sur la demande des réductions de dépenses ou des augmentations d'impôt nécessaires.

Le point de vue le plus communément accepté par les économistes, cependant, est qu'une réduction du déficit aurait des effets favorables sur les taux d'intérêt, mais pas assez à court terme pour compenser les effets directs sur la demande de la réduction des dépenses et des augmentations d'impôts. Compte tenu de l'importance que nous accordons à la lutte contre le chômage, il peut être préférable de retarder toute réduction substantielle du déficit, jusqu'à ce que la reprise soit bien ferme. Cependant, il nous faudrait modifier notre choix du moment de la réduction du déficit, si l'on peut assortir une telle réduction à un desserrement de la politique monétaire, afin de compenser ou plus que compenser les effets sur la demande et le chômage à court terme. Nous reviendrons sur cette possibilité plus bas dans ce chapitre.

Notes

1. Cet exposé doit plus à la simplification des théories de Keynes telles qu'on les trouve dans les manuels d'économie élémentaire des années 1950 et 1960 qu'à ses travaux plus complexes et subtils. Nous ne voulons pas donner l'impression que tous les économistes ont immédiatement accepté le cadre analytique de Keynes. Nous mettons l'accent sur Keynes, parce qu'il a joué un rôle crucial dans le développement de la macro-économie et que son autorité a de plus en plus été acceptée pendant les années 1940 et 1950. Voir John Maynard Keynes, ***La théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie***, Londres, Macmillan, 1936.
2. Les biens et les services « finals » ne comprennent pas les produits qui entrent dans la production d'autres biens et services. Il ne comprennent pas non plus les articles produits avant la période de mesure courante.
3. Le professeur Phillips a apporté une contribution importante à l'analyse des conséquences des délais sur la mise en œuvre de politiques.
4. D'après une autre opinion sur la relation à court terme entre une augmentation des salaires et une baisse du chômage, la causalité va dans l'autre sens : c'est-à-dire que les travailleurs sont plus disposés à offrir leurs services, si les salaires leur semblent plus élevés.

5. La courbe de compensation à long terme peut même avoir une pente positive (plus d'inflation associée à plus de chômage) plutôt que verticale (plus d'inflation associée à aucune réduction du chômage), si une augmentation de l'inflation occasionne un fonctionnement moins efficace du marché du travail.

6. Cette discussion de la relation entre l'inflation et le TCIS ne tient pas compte de sources d'inflation (ou de déflation) autres que l'excès de demande. D'autres facteurs peuvent provisoirement perturber la relation entre les variations du taux d'inflation et de chômage. Par exemple, un choc du côté de l'offre, comme une augmentation soudaine du prix du pétrole importé, peut causer une augmentation temporaire de l'inflation, même si le taux courant de chômage se trouve à un niveau que l'on considère généralement comme indiquant une offre excédentaire sur le marché du travail (c'est-à-dire, supérieur au TCIS).

7. On connaît depuis longtemps cette analyse des taux d'intérêt et des anticipations d'inflation, que nous mentionnons ici. C'est l'économiste américain Irving Fisher qui l'a proposée, juste avant le début du siècle.

8. Cela risque de poser des problèmes de trésorerie pour les emprunteurs. Voir les commentaires sur les effets des frais d'acquisition, plus bas dans ce chapitre.

9 Certains économistes, dont récemment Michael R. Darby *et al.* dans *The International Transmission of Inflation*, Chicago, University of Chicago Press, 1983, estiment que le choc du prix du pétrole et les autres augmentations importantes du prix des matières premières de la période 1973 -1974 n'étaient pas des événements accidentels exogènes; ils étaient plutôt, dans une grande proportion, attribuables à un excès de la demande dans les pays industrialisés, qui provenait elle-même de la croissance monétaire excessive de la fin des années 1960 et du début des années 1970.

10. Keynes lui-même ne devrait pas être blâmé pour le manque d'attention donné aux anticipations. Pour lui, elles étaient d'une importance majeure, bien que ne correspondant pas forcément à la manière dont elles sont analysées récemment.

11. Voir, par exemple, R.P. Shaw « The Burden of Unemployment in Canada » dans *Canadian Public Policy* (À paraître).

12. Canada, ministère de la Reconstruction et des Approvisionnements, *Employment and Income*, Ottawa, Imprimeur du Roi, 1945.

13. Si les taux d'intérêt nominaux augmentent dans les mêmes proportions que l'inflation, comme ils le font généralement, le flux nominal de remboursement, qui est traditionnellement constant, se renverse et devient plus élevé en termes réels, au cours des premières années de remboursement et plus bas à la fin. Par exemple, dans le cas d'une hypothèque de vingt-cinq ans à un taux réel d'intérêt de 5 pour cent, les paiements annuels par 100 dollars de principal sont de 7,10 dollars, si l'inflation est égale à zéro, et de 15,93 dollars, si l'inflation est égale à 10 pour cent (taux nominal de 15 pour cent). Ce dernier flux de paiements, qui a la même valeur actuelle réelle que le premier, implique un paiement réel de 14,49 dollars en dollars constants (comprenant le principal), la première année, en gros deux fois le niveau du paiement sans inflation, mais baisse pour devenir 1,47 dollar après vingt-cinq ans, soit environ le cinquième du niveau sans inflation. Ainsi, on dit que l'inflation augmente les paiements réels initiaux, quand les paiements d'intérêts (ou le remboursement combiné principal plus intérêt, que l'on fait dans les hypothèques conventionnelles) sont constants en valeur nominale.

14. En 1976, le Premier ministre Callaghan déclarait au congrès du Parti travailliste à Blackpool :

On pensait généralement pouvoir simplement sortir de la récession en dépensant, et augmenter l'emploi en diminuant les impôts et en augmentant les dépenses gouvernementales. Je vous dis en toute candeur que cette option n'existe plus et que si elle a jamais existé, elle fonctionnait en injectant de

l'inflation dans l'économie. Et chaque fois que c'est arrivé, le niveau moyen de chômage a augmenté. Une augmentation de l'inflation, suivie d'une augmentation du chômage, c'est l'histoire des vingt dernières années.

15. En fait, certains pays, comme le Brésil, l'Israël et l'Islande, ont réussi, sur des périodes assez longues, à combiner des taux élevés d'inflation avec un rendement économique réel qui se maintenait dans la moyenne.
16. Notez l'hypothèse que les prix d'exportations s'établissent sur le marché intérieur. S'ils s'établissent sur les marchés extérieurs, comme c'est le cas dans une économie petite et ouverte, une dévaluation n'a pas d'effet sur le prix des marchandises exportées, les revenus de l'exportation en devises étrangères et la balance commerciale.
17. Alternativement, en termes de monnaie nationale, la détérioration de la balance commerciale est occasionnée par une augmentation du coût des importations, sans gain compensateur des recettes d'exportations.
18. Par opposition au cas d'un taux de change fixe, le présent modèle suppose implicitement que la masse monétaire suive un cours indépendant des mesures de politique fiscale.
19. La combinaison d'une croissance rapide de la dette occasionnée par des déficits importants et de l'élimination de l'investissement privé entraînant une réduction de la croissance globale du PNB, présente le danger d'un cercle vicieux de faible croissance et de ratio dette/PNB qui augmente en spirale. Cette opinion a été émise par plusieurs économistes, dont le Professeur James Tobin, de Yale University, qui est en faveur d'une réduction importante de la taille du déficit fédéral américain.
20. Dans une économie ouverte et dans le cas d'un taux de change flexible, l'évincement résulte plus souvent des effets du taux de change sur les exportations nettes que de ceux des taux d'intérêt sur l'investissement productif. Ainsi, dans une économie ouverte, ce découragement se manifeste plus dans des baisses de l'actif total (capital de production *plus* actifs étrangers) possédés par les résidents, que dans le capital social de production situé dans le pays.
21. Nous ne voulons pas dire qu'une réduction du déficit public jusqu'à l'équilibre soit nécessairement souhaitable.

La mise en œuvre de la politique fiscale et monétaire

Il est indéniable que les politiques fiscale et monétaire d'un gouvernement exercent une grande influence sur la croissance de la demande nominale dans l'économie. Ce qui est moins évident, c'est le degré auquel les politiques de gestion de la demande produisent un changement dans le volume de la production, en comparaison avec le niveau général des prix. On s'accorde généralement pour reconnaître que l'accélération ou le ralentissement de la croissance de la demande nominale se reflétera, au début surtout, par une augmentation ou une diminution de la production réelle, ainsi que par une baisse ou une hausse du chômage. Avec le temps, cependant, le changement affecte de moins en moins la production et influence de plus en plus l'inflation, en l'accélérant ou en la ralentissant. Avant d'examiner les conséquences de cette règle générale sur les politiques, il est utile de faire une revue de la politique fiscale et monétaire canadienne, depuis la Seconde Guerre mondiale.

Historique

Le rappel de quelques faits saillants suffit à illustrer comment l'économie canadienne a tendance à se retrouver avec les mêmes problèmes. Cet historique indique également comment le cadre analytique économique, ainsi que les objectifs et les applications de la politique, ont évolué à la lumière de l'expérience acquise.

En 1945, le gouvernement du Canada, dans son Livre blanc sur l'emploi et les revenus, affirmait que le maintien « de niveaux élevés et stables d'emploi et de revenus [constituait] [...] l'un des objectifs fondamentaux de la politique gouvernementale[1] ». Même s'il n'avait pas déterminé la valeur en chiffres de cet objectif, le gouvernement de l'époque, témoin des taux de chômage de plus de 10 pour cent dans les années 1930, pouvait fort bien avoir prévu que « des taux élevés d'emploi » signifieraient un taux de chômage un peu plus élevé que le taux de 2 à 4 pour cent caractéristique de la première décennie de l'après-guerre.

Vers la fin des années 1950, les dirigeants ont été préoccupés par la lente réponse de l'inflation au ralentissement économique. « Cette tendance à la hausse des prix, surtout dans une période de récession, doit nous préoccuper », pouvait-on lire dans le budget fédéral de 1959. Ce budget affirmait la détermination du gouvernement à combattre l'inflation et sa confiance qu'il était « du pouvoir des Canadiens d'atteindre la stabilité des prix, sans pour autant compromettre la relance économique ou une croissance équilibrée, dans un avenir prochain[2] ».

En 1964, le Conseil économique du Canada (CEC) publiait son premier exposé annuel, qui proposait des objectifs à moyen terme de 3 pour cent pour le taux de chômage et de moins de 2 pour cent pour le taux annuel moyen de l'augmentation des prix[3]. Le Conseil reconnaissait qu'on n'avait pas atteint une situation combinant des taux d'emploi élevés à la stabilité des prix, mais croyait que cela était encore possible, si la conjoncture internationale, les progrès de la productivité, les politiques favorisant la mobilité et le

redressement de l'économie canadienne et « la modération dans les exigences salariales, et les politiques de prix des entreprises » s'y prêtaient.

En 1966, la Commission royale d'enquête sur la fiscalité (Commission Carter) affirmait que le taux de chômage pouvait habituellement être réduit à 4 pour cent, sans créer de pressions inflationnistes prolongées, mais que des taux inférieurs à 3 pour cent n'étaient pas soutenables[4]. La Commission préconisait un objectif à court terme de 3,5 pour cent et estimait que l'objectif de 3 pour cent du CEC était possible à moyen terme. La Commission formulait des critiques sur la politique de la fin des années 1950 et du début des années 1960 qui, selon elle, était trop préoccupée par l'inflation.

En 1968, le gouvernement, dans un Livre blanc intitulé *Politiques en vue de la stabilité des prix*, affirmait : « Il apparaît de plus en plus que les outils actuels de la politique économique nationale ne nous permettent pas d'espérer pouvoir maintenir à la fois le niveau souhaitable de l'emploi et une stabilité raisonnable des prix[5] ». Insistant sur sa détermination à éviter l'inflation « sans attendre la pilule amère que les forces économiques administreront éventuellement », le Livre blanc énumérait certains des problèmes de politique que pose le contrôle des pressions inflationnistes de la demande :

- délais de l'impact de la mise en œuvre des politiques, associés à la rapidité avec laquelle surgissent parfois, de façon inattendue, les pressions de la demande;
- incertitude des limites supérieures auxquelles on peut permettre à l'économie d'évoluer par rapport à son potentiel, avant que ne surgissent des pressions sérieuses sur la demande et des augmentations inflationnistes des prix;
- goulots d'étranglement qui surviennent dans certains secteurs, avant qu'un taux élevé d'emploi ne soit généralement atteint, et créant, par conséquent, des pressions inflationnistes.

Dans ce Livre blanc, le gouvernement proposait également une solution à l'inflation qui comprenait les éléments suivants : modération dans les dépenses gouvernementales en biens et services, associée à des hausses d'impôts, afin de réduire les déficits (ou d'augmenter les excédents); mesures structurelles dans le domaine des ressources humaines et de la politique commerciale; création d'un *Groupe de travail sur les relations industrielles*, afin d'étudier le problème particulier des négociations salariales dans le secteur public[6]; mise sur pied de la Commission des prix et des revenus, dont le mandat était « d'enquêter et de faire rapport sur les causes, les mécanismes et les effets de l'inflation et d'informer ceux qui sont ordinairement appelés à prendre des décisions affectant les prix et les revenus, ainsi que le gouvernement et le grand public, sur les meilleurs moyens d'assurer la stabilité des prix[7] ». Un comité spécial du Sénat fut aussi formé[8].

La politique monétaire fut également resserrée mais, à cette époque, le taux de change fixe limitait considérablement les possibilités d'une action indépendante du Canada dans le domaine monétaire. En 1970, cependant, on permit au dollar canadien de fluctuer; la valeur du dollar augmenta de façon appréciable et l'inflation ralentit, du moins en ce qui concerne l'indice des prix à la consommation. Au début cependant, il n'y eut guère de réduction des

taux d'augmentation des salaires. Pendant ce temps, la Commission des prix et des revenus tentait d'obtenir l'adhésion des entreprises et du monde syndical à des contrôles volontaires des salaires et des prix. On n'est jamais parvenu à conclure une entente avec les syndicats, et toutes les tentatives dans ce sens ont été abandonnées en 1970.

En 1971, le Rapport du Comité sénatorial permanent des finances nationales sur la croissance, l'emploi et la stabilité des prix estimait qu'il était possible d'appliquer des politiques fiscales, monétaires et de taux de change, visant, à moyen terme, à maintenir le chômage entre 4 et 4,5 pour cent et à contenir, en même temps, les augmentations de l'indice des prix à la consommation entre 2 et 3 pour cent. Le Comité ne voyait pas l'utilité de contrôles généraux ou de lignes de conduite pour les prix et les salaires, tout en reconnaissant que leur utilisation temporaire, si elle était appuyée par un fort consensus national, pourrait renforcer une politique de gestion de la demande, afin « de provoquer des ajustements psychologiques à court terme conduisant à un climat moins inflationniste[9] ». Le Comité recommanda que la Commission des prix et des revenus identifie les hausses « déraisonnables » des salaires ou des prix et proposa l'indexation complète des prestations du Régime de pensions de sécurité aux vieillards et du Régime de retraite du Canada.

Le rapport sommaire de la Commission des prix et des revenus, publié en 1972, attribuait à une demande excédentaire, une grande partie de la hausse de l'inflation du milieu des années 1960. Selon ce rapport, après le ralentissement économique des années 1970, la persistance de cette demande excédentaire résultait simultanément des délais de réaction au ralentissement de la croissance économique et de l'anticipation inflationniste. Estimant que le taux de chômage atteignait le « point critique » de pression inflationniste, lorsqu'il tombait sous les 4,5 à 5 pour cent, le rapport était également pessimiste quant à la possibilité d'utiliser les programmes d'ajustement, le développement régional, ou d'autres politiques structurelles semblables, afin de diminuer le chômage d'une façon compatible avec la stabilité des prix. La Commission considérait qu'une politique de gestion de la demande constituait la clé du contrôle de l'inflation. Cependant, la Commission estimait également que l'adoption d'une politique temporaire des revenus fournirait un moyen utile de renforcer la gestion de la demande, en tentant de « dégager l'économie d'une poussée inflationniste majeure créée au départ par un gonflement excessif de la demande, mais persistant obstinément à cause des attentes inflationnistes généralisées et des décalages dans les réactions[10] ».

En 1971, le taux de chômage grimpa à plus de 6 pour cent. Les budgets, qui avaient accordé la priorité à la réduction du taux d'inflation au cours des dernières années de 1960, avaient maintenant pour but de réduire le chômage. En conséquence, les mesures fiscales fédérales de 1971, 1972 et 1973 visaient l'expansion économique. Le budget de 1973 faisait même remarquer que cette politique pouvait être trop expansionniste, mais on a jugé à ce moment là que le risque en valait la peine, afin d'agir plus efficacement sur le chômage. La politique monétaire était aussi expansionniste; la mesure étroite de la masse monétaire (M1) a connu des taux de croissance de plus de 10 pour cent de 1971 à 1973.

Il est maintenant facile de juger que les politiques fiscales et monétaires de 1971 à 1973 étaient trop expansionnistes et qu'elles ont contribué aux attentes inflationnistes, qui ne se résorbent peut-être que maintenant. Cette période présente un intérêt particulier, parce qu'elle illustre les difficultés auxquelles se heurte le processus d'élaboration des politiques. Par exemple, les responsables de la politique canadienne, les économistes et les groupes intéressés n'ont pas reconnu, dès le début, quels seraient les effets de la réforme de l'assurance-chômage de 1972 sur la composante non conjoncturelle du chômage (TCIS). De 1971 à 1972, le taux de chômage s'est maintenu à une moyenne de 6,2 pour cent, même si le nombre des personnes détenant un emploi a augmenté d'un taux relativement fort de 3 pour cent. Comme il est précédemment noté, on estime généralement que les réformes de l'assurance-chômage auraient augmenté le taux de chômage de 1 à 2 pour cent. Par conséquent, même si un taux de 6,2 pour cent pouvait indiquer un ralentissement relatif du marché du travail avant les réformes, après celles-ci, le taux était égal ou inférieur au nouveau TCIS, indiquant un marché modérément serré. Peu de personnes, cependant, se sont rendues compte du changement.

Les premières données sur les Comptes nationaux ont également contribué à induire en erreur les responsables de la politique et les autres observateurs de l'époque. Au moment du budget de février 1973, les données publiées indiquaient que la dépense nationale brute (DNB) réelle en 1972 était inférieure à la valeur de la tendance, autre signe de ralentissement économique. Mais les révisions ultérieures des Comptes nationaux montraient que la croissance cumulative de la DNB réelle entre 1969 et 1972 était supérieure de 2,2 pour cent aux premiers chiffres publiés, niveau légèrement supérieur à la tendance.

Au cours de cette période, la masse monétaire a augmenté rapidement. Cette augmentation venait, en partie du moins, du désir de contenir les taux d'intérêt et de réduire l'entrée de capitaux étrangers, afin de limiter l'augmentation de la valeur du dollar canadien. Le dollar canadien s'est quelque peu raffermi à cause de la montée en flèche des exportations de ressources. Une telle conjoncture impose inévitablement des choix difficiles : diminuer l'inflation en permettant une hausse substantielle du dollar, au prix d'un redressement difficile dans le secteur manufacturier, ou protéger la position concurrentielle du secteur manufacturier canadien en limitant la hausse du taux de change, au risque de déclencher une poussée de l'inflation[11].

La plus grande partie de l'inflation intérieure en 1973 et 1974 ne résultait pas uniquement d'une politique canadienne trop expansionniste. Il est maintenant évident que, pendant les quelques années précédentes, la plupart des autres pays de l'OCDE, agissant indépendamment, avaient poursuivi des politiques fiscales et monétaires qui étaient probablement excessives individuellement, et qui l'étaient certainement dans leur effet cumulatif. (Aux États-Unis, ces politiques remontent à la participation croissante à la guerre du Viêt-nam, au milieu des années 1960.) La croissance synchronisée, qui a suivi dans presque tous les pays industrialisés, a non seulement créé des pressions inflationnistes internes, mais a aussi conduit à une hausse marquée

des prix mondiaux des produits de base (en réponse à l'augmentation de la demande mondiale). Ces hausses ont été accentuées au début des années 1970 par la montée rapide des prix pour un certain nombre de produits agricoles (résultant de l'échec de récoltes importantes dans plusieurs régions du monde et de la disparition de la côte sud-américaine des bancs d'anchois qui constituaient une source de nourriture pour animaux). Ces pressions ont eu des effets particulièrement marqués au Canada, où la hausse rapide des prix des exportations de plusieurs matières premières entraîna des bénéfices élevés qui, à leur tour, créèrent un climat favorable à la demande et à l'obtention de salaires élevés – ce qui a été difficile à renverser, quand la montée des prix des ressources a pris fin. À la fin de 1973, le système a subi les premiers chocs des nouveaux prix du pétrole. Une grave récession mondiale a suivi, accompagnée pendant un temps, d'augmentations marquées et continues des prix.

Au cours des années 1972 et 1973, le gouvernement canadien a maintes fois fait connaître son inquiétude au sujet de l'inflation. Plutôt que d'adopter une politique de resserrement fiscal et monétaire, il s'est contenté d'encourager l'offre, de limiter certains prix et d'aider les citoyens particulièrement touchés par l'inflation. La ligne de conduite gouvernementale consistait essentiellement à admettre que les taux élevés d'inflation persisteraient probablement pendant quelque temps et à adopter des mesures afin d'en atténuer les effets nuisibles. Le budget de mai 1972, par exemple, annonçait la pleine indexation des pensions aux personnes âgées et des allocations aux anciens combattants. Le budget de février 1973 visait à réduire les prix par le biais de réductions de la taxe de vente (sur les vêtements d'enfants) et des tarifs, accompagnées d'une forme de stimulation budgétaire (réductions d'impôts) qui aiderait à contenir l'inflation. Par une mesure prenant effet en janvier 1974, ce même budget indexait les tables d'impôts et la plupart des exemptions personnelles dans le régime d'imposition des particuliers, afin de prévenir des hausses d'impôts dues à l'inflation.

Dès mai 1974, les responsables du budget faisaient état « d'une inflation mondiale dans son origine et son impact » qui préoccupait « grandement le pays et le gouvernement ». Les prises de position, en matière de politique macro-économique, ne fournissaient pas d'autre stimulant, mais rejetaient une politique de déflation de la demande au moyen de mesures fiscales et monétaires restrictives comme étant « un remède pire que le mal » et décrivaient les contrôles des prix et des salaires comme « entièrement inefficaces, vu la nature du problème inflationniste que nous avons connu et connaissons encore[12] ». Cependant, le gouvernement adoptait des mesures, en vue de mitiger les effets de l'inflation sur les catégories de revenus qui n'étaient pas aidées par les mesures de 1972 et 1973 (plus particulièrement, en permettant une déduction de 1 000 dollars des revenus d'intérêts dans le calcul de l'impôt des particuliers). Ces mesures visaient aussi à contenir certains prix (en éliminant la taxe de vente sur les vêtements et les chaussures pour adultes). De plus, le gouvernement maintenait le prix intérieur du pétrole à des niveaux inférieurs au prix mondial.

Au cours des mois qui ont suivi, les perspectives de l'inflation se sont aggravées devant l'accélération de la hausse des salaires. Les prévisions de la production réelle et de l'emploi se sont aussi fortement détériorées, alors que

la récession frappait les principaux partenaires commerciaux du Canada. Le budget de novembre 1974 adoptait des mesures fiscales, afin de soutenir la demande globale (réduction d'impôts et mesures incitatives à la construction) et de diminuer les effets de l'inflation (au moyen surtout de la déduction de 1 000 dollars, relative au revenu de pensions sur l'impôt des particuliers). Le gouvernement fit appel à la modération dans les demandes salariales et annonça qu'il chercherait à obtenir, à ce sujet, un consensus du monde des affaires et des travailleurs, afin de diminuer l'inflation.

Un tel consensus ne s'est jamais réalisé. En raison de cet échec et de la poussée continue de l'inflation, le budget de 1975 ne fournissait aucun stimulant général à la demande. Le gouvernement continua, cependant, à rejeter l'adoption de mesures fiscales et monétaires très restrictives et repoussa les contrôles à cause du manque d'appui public pour cette mesure.

Parce que les mesures adoptées étaient relativement expansionnistes et que l'augmentation des prix mondiaux du pétrole avait eu des effets bénéfiques aussi bien que nuisibles pour le pays, l'économie canadienne connut un ralentissement moins marqué, pendant la période de 1974–1975, que l'économie de la majorité des pays de l'OCDE. Le taux d'inflation au Canada est cependant demeuré supérieur à celui de la plupart de ces pays.

En septembre 1975, le gouverneur de la Banque du Canada insistait sur « l'importance primordiale de réaliser une baisse du taux d'inflation » ainsi que sur la nécessité de « maintenir le taux d'expansion de la masse monétaire dans des limites raisonnables[13] ». Le mois suivant, le gouvernement mettait en œuvre son programme de lutte contre l'inflation qui consistait en :

- des politiques fiscales et monétaires visant à limiter la croissance de la demande totale et de la production, à un taux compatible avec une baisse de l'inflation;
- des politiques de dépenses gouvernementales limitant la croissance de la fonction publique, ainsi que celle des dépenses publiques au même niveau ou à un niveau inférieur à celui de la croissance du PNB;
- des politiques structurelles s'attaquant aux problèmes spéciaux dans les domaines de l'énergie, de l'alimentation et du logement, afin de rendre l'économie concurrentielle et efficace et d'améliorer les relations de travail;
- une politique temporaire des prix et des revenus établissant un contrôle des prix et des salaires et autres revenus dans les grandes entreprises, ainsi qu'un contrôle des salaires et de certains prix dans le secteur public.

En novembre 1975, le gouverneur de la Banque du Canada annonçait les premiers objectifs précis de la croissance de la masse monétaire. Au cours de la première année, la M1 (une mesure étroite de la masse monétaire) augmenterait de 10 à 15 pour cent (de préférence vers la valeur la plus faible de la fourchette); ensuite, la croissance devait diminuer pour s'approcher d'un taux compatible avec une stabilité durable des prix. Ceci marquait le début officiel de l'utilisation d'objectifs de croissance monétaire au Canada.

Peu après la mise sur pied du programme de lutte contre l'inflation, l'inflation des prix et des salaires baissa brusquement, alors que l'économie canadienne n'était pas aussi atteinte par la grave récession que celle vécue par les États-Unis et la plupart des pays de l'Europe de l'Ouest. Le chômage,

cependant, augmenta graduellement pour atteindre un nouveau sommet de 8,4 pour cent en 1978. Au cours de la période 1976–1978, on a estimé que l'économie pourrait tolérer une certaine expansion de la demande, sans compromettre les progrès dans la lutte contre l'inflation. La politique fiscale fédérale devint de plus en plus expansionniste et caractérisée par des réductions d'impôts plutôt que par des dépenses pour des programmes nouveaux ou élargis, ce qui a fourni le gros du stimulant.

Le chômage a effectivement baissé de 1978 à 1981, jusqu'à atteindre 7 pour cent vers le milieu de 1981. Cependant, l'inflation des prix et des salaires recommença, avec une poussée supplémentaire en 1980 et 1981, à la suite de la forte augmentation des prix de l'énergie, tant au niveau national que mondial. Des efforts furent de nouveau déployés en 1977 et 1978, en vue de réaliser un consensus des entreprises et des travailleurs à propos de la nécessité d'une modération dans les revenus et, en 1978, le Centre pour l'étude de l'inflation et de la productivité fut établi, afin d'agir comme centre de surveillance de l'inflation. La politique fiscale fut quelque peu resserrée entre 1978 et 1981.

En novembre 1979, les États-Unis, devant l'inflation croissante et la dépréciation de leur devise, appliquèrent une politique monétaire anti-inflationniste beaucoup plus énergique que la politique canadienne. Même si les responsables de la politique monétaire canadienne amortirent les effets de certains des grands mouvements des taux d'intérêt américains sur les marchés financiers canadiens, le Canada entra dans une période de taux d'intérêt réels et nominaux beaucoup plus élevés qu'auparavant.

La récession mondiale de 1981–1982, qui a suivi le redoublement des prix internationaux du pétrole en 1979–1980 et le resserrement de la politique monétaire, fut particulièrement grave au Canada. Le taux d'inflation diminua en 1982 et baissa brusquement en 1983; l'effet de la récession sur le ralentissement de la hausse des prix et des salaires fut renforcé par l'application du programme fédéral « 6 et 5 » et par des programmes semblables pour les prix et les salaires du secteur public dans la plupart des provinces (y compris un certain nombre de prix du secteur privé assujettis à la réglementation fédérale).

Un autre événement important de la période 1981–1982 fut la rupture apparente de la relation traditionnelle entre le PNB nominal et la M1. En fixant la fourchette de la croissance monétaire, la Banque du Canada avait utilisé cette définition restrictive de la masse monétaire qui exclut, entre autres, les comptes d'épargne et les dépôts à terme dans les banques commerciales. Cette rupture était principalement causée par le déplacement des dépôts des particuliers dans les nouveaux comptes de chèques offrant un intérêt quotidien qui, par définition, ne sont pas inclus dans la mesure M1, ainsi que par un déplacement semblable des dépôts des entreprises. En 1982, la Banque du Canada décida de ne plus définir sa politique en termes d'objectif de croissance de la M1.

Du milieu de 1981 à la fin de 1982, la récession mena à une forte hausse du chômage, lequel s'est maintenu depuis à de très hauts niveaux. L'inflation

continua de diminuer. La plupart des pays européens ont connu une évolution semblable du chômage et de l'inflation; seule l'économie des États-Unis, ou presque, connut une assez forte reprise. Le gouvernement canadien commença à appliquer une politique fiscale expansionniste avec le « mini-budget » de juin 1982. Le resserrement de la politique monétaire se poursuivit, suite à l'importance accordée à limiter la dépréciation du dollar canadien par rapport au puissant dollar américain.

Ce rappel des principaux événements de l'après-guerre suggère un certain nombre de conclusions :

- En raison de la nature des institutions actuelles du marché du travail et de la production, des taux de chômage inférieurs à 6,5 pour cent, au mieux, et aussi élevés que 8 pour cent, au pire, ne semblent pas compatibles avec la prévention d'une accélération de l'inflation. L'étude de cette question est cependant compliquée, du fait des chocs « particuliers » des prix que l'économie a connus depuis 1972.
- Les contrôles des prix et des salaires semblent avoir facilité la transition vers une inflation moins marquée pendant la période 1975–1977, et la réalisation du programme « 6 et 5 » l'a probablement facilitée en 1982 et 1983. L'expérience canadienne de telles politiques de revenus diffère de celle vécue par plusieurs autres pays, et particulièrement par les États-Unis. Dans ce pays, les contrôles, mis en place de 1971 à 1974, qui n'étaient pas appuyés par une politique monétaire anti-inflationniste et qui ne visaient pas une réduction graduelle de l'inflation, ont eu peu d'effets prolongés. Tout premier impact paraissant utile avait tendance à être annulé par une remontée ultérieure des prix et des salaires.
- Au Canada, il est difficile d'en arriver à un consensus sur le contrôle des revenus et des prix, en raison de la décentralisation des négociations salariales et du fait que plusieurs des « prix » importants (y compris les taux d'intérêt) sont plus ou moins déterminés par les marchés internationaux.
- Il n'est pas réaliste d'espérer un ajustement précis de l'économie, à l'aide de politiques visant à garder la demande réelle dans la voie étroite d'une croissance non inflationniste. Les tentatives sont constamment annulées par les incertitudes caractéristiques des prévisions en économie et par des incertitudes quant aux niveaux de production réelle et du chômage, qui peuvent être tolérés sans déclencher de nouvelles poussées inflationnistes, et quant à l'ampleur des délais d'impact de la mise en œuvre de politiques fiscales et monétaires.
- L'expérience récente, en regard de l'instabilité de la relation entre la demande monétaire et les variations du PNB, fait naître des doutes quant à l'opportunité d'une politique monétaire qui adhère rigoureusement à une simple règle de croissance monétaire.
- Le resserrement suffisant de la masse monétaire peut réduire l'inflation de beaucoup, mais cette mesure causerait probablement une récession grave et peut-être prolongée. Par contre, le contrôle graduel de l'inflation entraînerait probablement des taux de chômage moins élevés, mais cette méthode prend du temps et son succès n'est pas assuré.

Les questions de politique

Questions générales

Tout examen de l'élaboration de politiques futures pour le Canada doit d'abord comporter l'étude de deux questions générales : d'une part, les orientations possibles en regard du taux de change et, d'autre part, la comparaison des stabilisateurs automatiques et des mécanismes discrétionnaires de stabilisation. Ensuite, seulement, nous pourrons nous tourner vers les questions essentiellement reliées aux circonstances actuelles.

Le système du taux de change

Comme nous l'avons déjà vu, le choix entre un taux de change fixe ou fluctuant est fondamentalement important. Dans une économie ouverte et petite, adopter un taux de change fixe équivaut à abandonner presque toute possibilité de mettre en œuvre une politique monétaire indépendante. (Rappelons-nous, cependant, que la liberté de manœuvre économique dans un système de change fluctuant ne devrait pas être exagérée.)

Au Canada, le choix d'un taux de change fixe équivaut à nous lier à la politique monétaire des États-Unis, aux taux d'intérêt américains et, de façon générale, au taux d'inflation de ce pays. De tels liens seraient bénéfiques, si les États-Unis réussissaient à maintenir la stabilité monétaire et une faible inflation. Dans ces circonstances, cette politique aiderait à créer un climat d'attentes non inflationniste durable et à stabiliser le contexte de la prise de décision, dans les industries pour lesquelles le commerce avec les États-Unis est important.

Ces avantages ne sont pas illusoires. Les pays du Système monétaire européen (SME) ont choisi un système fixe en rapport avec leurs devises respectives (quoique les intervalles, à l'intérieur desquels les taux sont fixés, permettent une flexibilité appréciable). La République fédérale allemande, le plus grand pays du groupe, exerce une influence importante sur la politique monétaire de l'ensemble du système, et plusieurs observateurs constatent que les autres pays du SME ont profité de ce lien grâce à « l'importation » d'un climat d'anticipation d'une inflation faible et stable[14].

Malgré les mérites de l'exemple européen, lier le dollar canadien au dollar américain limiterait encore plus notre indépendance monétaire. Les événements récents ont démontré que le Canada peut ne pas vouloir dépendre de la situation américaine. Même dans des circonstances favorables, cependant, un dollar fixe par rapport au dollar américain nous priverait des possibilités d'amortissement des chocs qu'un taux de change fluctuant peut fournir. Un taux flexible facilite le rajustement dans les périodes d'essor ou d'effondrement des exportations de ressources, et dans certaines circonstances, fournit un isolement protecteur contre les variations des taux d'intérêt américains (quoique nous demeurions fortement influencés par l'évolution monétaire aux États-Unis).

Les commissaires estiment souhaitable, dans l'ensemble, le maintien d'un taux de change fluctuant et la possibilité, en contre partie d'une politique monétaire indépendante. Nous étudions plus loin dans ce chapitre les

possibilités d'augmenter l'isolement des taux d'intérêt canadiens des taux américains, au moyen du contrôle des changes ou d'impôts d'égalisation de l'intérêt.

Activisme ou stabilité de la politique macro-économique

Vers la fin des années 1970, un nombre croissant de pays ont préféré une stratégie d'élaboration de politique macro-économique – particulièrement de politique monétaire – régulière et à moyen terme, qu'on estimait compatible avec une croissance mesurée du PNB nominal, des taux faibles et stables de l'inflation réelle et un climat d'attente non inflationniste. Les responsables des politiques en sont venus à cette conception après avoir pris conscience de plusieurs réalités : les limites de leur habilité à prévoir le moyen terme, l'absence de choix à long terme entre le chômage et l'inflation et l'importance de l'anticipation du public sur le comportement économique. Le Canada, les États-Unis, l'Allemagne de l'Ouest, la Suisse et la Grande-Bretagne ont tous choisi une politique monétaire qui déterminait une fourchette de croissance visée pour une ou plusieurs mesures de la masse monétaire.

Cette façon de faire, cependant, n'a pas été sans présenter des difficultés. Premièrement, une stabilité raisonnable et la prévisibilité dans la relation entre la masse monétaire et la demande totale (PNB nominal) est une des pierres essentielles d'une politique ferme de croissance monétaire. Pourtant dans plusieurs pays, spécialement au Canada et aux États-Unis, la relation entre le PNB et la mesure choisie de la masse monétaire n'a pas été aussi prévisible qu'on ne l'avait souhaité. Par exemple, la baisse de 1982 du PNB aux États-Unis a été plus marquée que celle qui avait été prévue, en se basant sur la réduction de la croissance monétaire. Au Canada, la rupture de la relation traditionnelle fut si marquée que la Banque du Canada mit fin, en 1982, à l'établissement d'un objectif de croissance monétaire.

Deuxièmement, tout comme l'adoption d'un taux de change fixe signifie essentiellement que la politique monétaire doit être dirigée afin de maintenir ce taux, le choix d'un taux de croissance de la masse monétaire signifie que le taux de change doit pouvoir fluctuer librement. Cependant, les pays où le commerce est important hésitent souvent à accepter de grandes variations dans les taux de change, surtout si ces variations ne reflètent pas la performance en regard de l'inflation. Ainsi, l'Allemagne de l'Ouest et la Suisse ont fait des compromis, du moins temporairement, quant à leurs objectifs de croissance monétaire afin d'exercer des pressions sur les variations du taux de change, variations qu'elles considéraient excessives[15].

Troisièmement, bien que les responsables de la politique monétaire puissent fixer un objectif de croissance de la masse monétaire, il est impossible d'appliquer une règle aussi simple en politique fiscale. Des lignes de conduite de politique fiscale existent; la plupart d'entre elles comportent un solde budgétaire, que l'on dit : « corrigé en fonction des variations conjoncturelles » ou « à taux élevé d'emploi » (exprimé en pourcentage du PNB), ou encore une certaine tendance du ratio endettement/PNB. Une telle démarche permet (en réalité, elle requiert) l'action des stabilisateurs fiscaux automatiques – c'est-à-dire qu'elle conserve les fluctuations anti-cycliques dans le solde budgétaire réel qui a tendance à affaiblir les fluctuations de l'économie. Cependant, le

succès de cette politique qui repose sur les stabilisateurs automatiques dépend beaucoup de l'acceptation de leurs implications sur le déficit par le public en général et par les investisseurs canadiens et étrangers. Essentiellement, ces groupes ne doivent pas être « effrayés » par des déficits élevés qui se produisent automatiquement dans des périodes de grave récession et ne doivent pas non plus réclamer des réductions d'impôts ou des augmentations de dépenses quand l'essor économique entraîne automatiquement des surplus budgétaires substantiels. De plus, les prévisions portant sur le solde budgétaire corrigé des variations conjoncturelles sont inévitablement quelque peu arbitraires. Il y a toujours une marge d'incertitude quant au niveau réel « d'emploi élevé » ou de la « tendance » de la courbe de production à utiliser comme base de calcul du solde budgétaire structurel ou corrigé des variations conjoncturelles. Et même en l'absence de telles incertitudes, le choix d'un objectif de solde budgétaire ou d'un ratio dette/PNB implique des questions complexes et controversées, analytiques et empiriques.

En plus de ces difficultés, la pertinence d'une politique de croissance mesurée de la masse monétaire et d'une démarche stable en politique fiscale soulève des questions sur deux points au moins. Premièrement, les économies peuvent de temps en temps être soumises à des récessions graves et prolongées qui sont causées par une faiblesse marquée de la demande privée. Dans de telles circonstances, une stimulation supplémentaire à celle qui est produite par les stabilisateurs automatiques peut être justifiée. Deuxièmement, une adhésion rigoureuse à des politiques fermes élimine la possibilité d'effectuer un redressement de l'agencement des politiques fiscales et monétaires.

Les économistes ne s'entendent pas sur la façon d'évaluer les avantages et les désavantages de lignes de conduite fermes, lors de l'élaboration des politiques. Généralement, les personnes qui mettent l'accent sur les avantages (les « monétaristes ») sont celles qui sont frappées par l'inhabilité des responsables des politiques à prévoir l'évolution de l'économie et l'impact d'une action discrétionnaire; elles sont préoccupées par les effets possibles des changements discrétionnaires qui affectent le climat d'anticipation d'une façon négative et ont confiance dans la force et la rapidité de l'action des mécanismes économiques de rajustement. Ceux qui adoptent le point de vue opposé sur un ou plusieurs de ces points (les néo-Keynésiens) préfèrent, en général, ne pas s'en tenir à une politique ferme, du moins quand il existe des variations nettes dans la relation masse monétaire/PNB ou des perspectives claires d'un essor prolongé ou d'une récession. (Naturellement, de telles variations et perspectives ne sont souvent évidentes que bien après l'événement.)

Une solution intermédiaire, qui a récemment retenu l'attention de certains économistes[16], suggère que les politiques de gestion de la demande soient formulées en fonction d'objectifs de croissance du PNB nominal. Quand la relation entre la masse monétaire et le PNB nominal est stable ou subit des fluctuations conjoncturelles relativement légères et brèves, cette solution pourrait bien comporter les mêmes objectifs monétaires et fiscaux qu'une politique monétaire et budgétaire ferme. Cependant, cette conception implique également la volonté de changer d'objectifs et de rajuster la politique fiscale et monétaire dans le cas d'écarts importants et prolongés

dans la courbe de croissance mesurée du PNB nominal. Elle fournirait aussi un cadre permettant l'examen de changements dans l'agencement des politiques fiscales et monétaires. Par exemple, si l'on jugeait à propos de réduire substantiellement le déficit fiscal en raison des inquiétudes au sujet de l'augmentation de la dette publique et d'un manque de fonds pour les investissements privés, on pourrait choisir de fournir un certain stimulant monétaire afin de compenser l'effet d'une politique fiscale de resserrement sur la croissance du PNB nominal (et réel). Cette solution présente plus d'intérêt pour les néo-Keynésiens que pour les monétaristes qui y voient presque un retour aux illusions de la théorie d'un ajustement précis de l'économie.

Un élément important de la justification d'une politique ferme en regard de la croissance monétaire, de la stabilité du solde budgétaire corrigé des variations conjoncturelles ou de la croissance mesurée du PNB nominal réside dans la possibilité de créer un climat d'attente non inflationniste qui, une fois établi, améliore les perspectives d'atteindre ou de maintenir un taux faible d'inflation et un taux d'emploi assez élevé. Paradoxalement, quoiqu'un tel climat puisse exiger, pour s'établir fermement, une période d'adhésion plutôt stricte à des règles fiscales et monétaires non inflationnistes, son existence augmente ultérieurement la liberté de manœuvre des dirigeants pour l'adoption de mesures discrétionnaires dans la lutte contre les récessions ou autres perturbations. Par exemple, vers la fin des années 1970, lorsque les banques centrales d'Allemagne de l'Ouest et de Suisse ont élevé temporairement le taux de croissance de la masse monétaire dans leurs pays respectifs afin de compenser la hausse des taux de change, elles ont certainement pensé qu'elles pouvaient agir ainsi sans risquer de voir réapparaître des attentes inflationnistes, à cause du climat de confiance dans leur détermination à maintenir une faible inflation. La décision récente de la Réserve fédérale américaine de permettre un taux élevé de croissance de la M1, en réponse à l'augmentation apparente de la demande monétaire, peut être interprétée de la même façon. En résumé, il semble que la crédibilité s'obtient avec le temps et des efforts, et qu'une fois établie, elle peut augmenter l'efficacité d'une politique de stabilisation. Cependant cette crédibilité durement acquise risque de s'émousser si le public perd confiance dans la détermination des dirigeants à prévenir l'apparition de nouvelles poussées inflationnistes.

Les commissaires en sont venus à la conclusion que les difficultés d'un ajustement précis de l'économie et le rôle des politiques fermes, à moyen terme, dans la stabilité du climat psychologique, militent contre des redressements à court terme de la politique fiscale et monétaire, du moment que les déviations relatives à une courbe de croissance non inflationniste sont modérées. Cela étant dit, nous notons cependant que l'analyse économique de la situation actuelle n'offre pas d'éclaircissement quant à des lignes de conduite satisfaisantes, à moyen terme, pour l'élaboration de la politique. Pour cette raison, nous pensons qu'il est utile d'examiner une méthode basée sur des objectifs de politiques fiscale et monétaire reliés à une croissance non inflationniste du PNB nominal. De plus, bien que nous préférions une solution à moyen terme à un ajustement précis de l'économie, nous n'excluons pas la possibilité de renforcer l'effet des stabilisateurs automatiques au moyen d'une action discrétionnaire dans les cas d'écarts prononcés et prolongés des niveaux

de la demande nominale. Les taux élevés de chômage que nous connaissons et la perspective d'une lente diminution de ceux-ci indiquent que nous sommes en présence de circonstances exceptionnelles, du genre de celles que nous venons de décrire.

Les perspectives à moyen terme et la politique actuelle

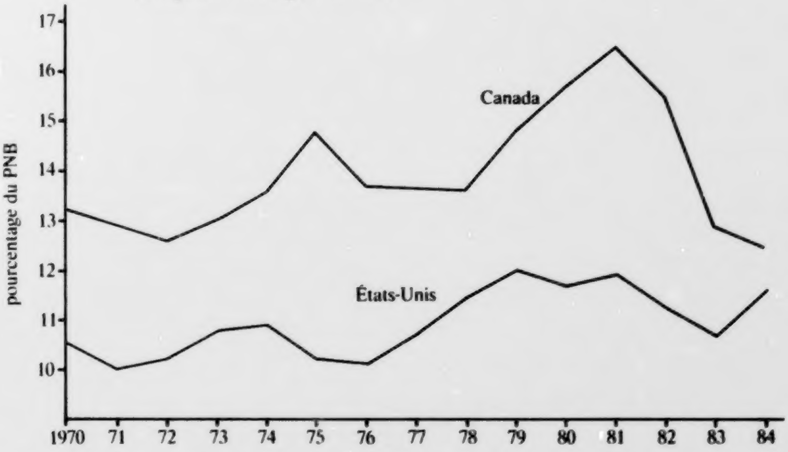
Au cours des trois dernières années, la politique fiscale au Canada et aux États-Unis a dépassé le simple acquiescement à des augmentations des déficits résultant d'une politique ferme de solde budgétaire corrigé des variations conjoncturelles. Des mesures fiscales intentionnelles et la hausse inattendue des taux d'intérêt ont considérablement augmenté les déficits fédéraux. (Cela est vrai même si l'on fait des corrections à cause de l'impact de la conjoncture sur le déficit. Après un tel rajustement, un « déficit structurel » élevé persiste – c'est-à-dire un déficit qui existerait, étant donné les structures des impôts et des dépenses, même si l'économie atteignait un niveau « normal » d'activité.) La politique monétaire cependant, est généralement demeurée assez serrée.

Cet agencement de politiques a réussi à faire baisser l'inflation de façon importante dans les deux pays, bien qu'il ne soit pas certain que la diminution de l'anticipation inflationniste ait réellement suivi la baisse de l'inflation réelle. Aux États-Unis, cet agencement de politiques a aussi correspondu à un redressement assez satisfaisant après la récession, mais plusieurs personnes sont encore préoccupées par la persistance d'un déficit élevé. Au Canada, la reprise partait d'un creux plus profond et a été plutôt faible - particulièrement en ce qui concerne le taux de chômage. Il est à craindre que le chômage ne demeure élevé pendant une longue période. Le niveau du déficit fédéral canadien cause également beaucoup d'inquiétudes.

En raison du contexte généralement similaire de l'élaboration de la politique au Canada et aux États-Unis, on peut se demander pourquoi la reprise a été beaucoup plus forte dans un pays que dans l'autre et, en particulier, pourquoi les investissements du secteur privé ont fermement repris aux États-Unis tandis qu'ils sont relativement faibles dans notre pays (voir figure 10-3). Cette situation pourrait s'expliquer par la plus grande rigidité des salaires au Canada (et par conséquent une réponse moins flexible à la restriction monétaire et aux conditions changeantes de la concurrence) et du fait que la fin de l'essor économique énergétique et la faiblesse mondiale des industries de matières premières ont eu de plus grands effets sur l'économie canadienne que sur l'économie américaine. De plus, la poussée inflationniste qui a précédé la reprise semble avoir été plus prononcée au Canada qu'aux États-Unis, produisant des séquelles graves, alors que les sociétés et les particuliers se repliaient afin de réduire les dettes acquises lorsqu'ils s'attendaient à ce que l'inflation (et la prospérité économique) persiste et que le fardeau réel du service de la dette continue d'être léger. Le fait qu'en 1981 les États-Unis aient grandement renforcé les mesures fiscales d'incitation à l'investissement, et que le Canada ait adopté une telle politique pendant la période 1972–1977, explique en partie la vigueur relative de l'investissement dans les deux pays vers la fin des années 1970 et plus récemment encore.

Naturellement, la plus grande utilisation du potentiel de production aux États-Unis explique aussi, sans doute, la vigueur de l'investissement dans ce pays (quoique cette différence de l'utilisation du potentiel de production fait elle-même partie de l'énigme que nous tentons de résoudre). Finalement, les différences entre les deux régimes d'imposition quant aux paiements de la dette à la consommation et aux intérêts hypothécaires peuvent augmenter la vulnérabilité de l'économie canadienne devant des taux d'intérêt élevés.

FIGURE 10-3 Investissement constant des entreprises
(en pourcentage du PNB)



Sources : Statistique Canada, *Recueil de statistiques historiques*, préparé pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Statistique Canada, 1985, tableau 2.4; et United States, Council of Economic Advisors, *Economic Report of the President*, Washington D.C., U.S. Government Printing Office, 1984, tableau B-1.

Dans les deux pays, cependant, la gestion de la demande est compliquée du fait que les déficits fédéraux projetés, même corrigés des variations conjoncturelles, impliquent des ratios dette/PNB toujours grandissants (de même que les coûts du service de la dette) aussi longtemps que les taux d'intérêt réels demeurent relativement élevés. Ces déficits élevés ont sans doute soutenu le niveau d'activité économique pendant la récession. Cependant, ils peuvent aussi avoir créé un climat d'attente selon lequel le contrôle ou le financement de ces déficits nécessiteront éventuellement de fortes augmentations d'impôts ou un mouvement vers des politiques monétaires inflationnistes.

L'inflation et les objectifs d'emploi

Comme il a été clairement indiqué, les commissaires estiment qu'en raison de la structure actuelle de l'économie, les politiques de gestion de la demande ne peuvent à elles seules faire baisser le taux de chômage au-dessous de 6,5 à 8 pour cent pendant une période prolongée. C'est pourquoi, ils attachent une telle importance aux initiatives structurelles, qui pourraient faire baisser le

taux minimum possible du chômage. De plus, les commissaires croient qu'il serait imprudent de compromettre les récents progrès – chèrement acquis – dans la baisse de l'inflation, en utilisant exclusivement une politique de gestion de la demande pour ramener rapidement le taux de chômage entre 6,5 et 8 pour cent. Cependant, nous avons plusieurs choix importants à faire dans le domaine des politiques fiscales et monétaires futures. Un de ces choix fondamentaux consiste à décider jusqu'à quel point nous désirons faire baisser le taux d'inflation. Cela veut dire, d'une part, qu'il faut évaluer les risques d'une baisse lente de l'inflation et d'autre part, ne réduire que lentement le chômage à des niveaux tolérables.

Le taux actuel de chômage est beaucoup plus élevé que la plupart des estimations du TCIS; d'autres indicateurs constatent également un ralentissement appréciable de l'économie. De plus, nous semblons avoir accompli des progrès importants dans l'amélioration du climat d'anticipation d'une inflation modérée dans l'avenir. Les perspectives de l'économie canadienne, traitées au chapitre 7, démontrent que dans le cadre actuel des politiques économiques, nous entrons dans une période de reprise assez longue qui ne sera que modeste. Dans ces circonstances, une augmentation modérée de la croissance projetée de la demande, qui offrirait les possibilités d'une importante réduction du chômage ainsi que d'un renforcement des investissements, devrait être compatible avec une baisse additionnelle de l'inflation.

La politique en regard du déficit

L'étude précédente a révélé que les déficits peuvent causer des difficultés si leur taille est telle qu'elle entraîne une tendance à la hausse du ratio dette/PNB. Il semble que ce soit actuellement le cas au Canada, même si l'on fait des corrections en fonction des niveaux actuels d'activité plus bas que la normale.

Comme on peut le constater aux tableaux 10-2 et 10-3, parmi les plus grands pays membres de l'OCDE, le ratio déficit/PNB pour tout le secteur public au Canada vient au deuxième rang après l'Italie. Cependant, bien que le ratio déficit/PNB soit plus élevé au Canada qu'aux États-Unis, lorsque le déficit est exprimé en termes de pourcentage des économies nettes privées, le Canada occupe une meilleure place que son voisin, situation qui reflète un taux d'épargnes personnelles beaucoup plus bas aux États-Unis qu'au Canada.

Nous croyons en l'utilité de réduire le déficit à un niveau permettant la stabilisation ou la diminution du ratio endettement/PNB. Nous ne proposerons pas un objectif précis pour la réduction du déficit, c'est une tâche qui relève des personnes qui disposent des toutes dernières projections économiques et fiscales, et de tels objectifs peuvent nécessiter des révisions au fur et à mesure que les projections sont modifiées. Cependant, nous reconnaissons qu'une réduction substantielle du déficit est nécessaire – probablement de l'ordre de 1,5 pour cent du PNB, ce qui serait équivalent à 10 milliards de dollars d'ici l'exercice financier 1991[16]. (Selon les prévisions gouvernementales de novembre 1984, cela réduirait le déficit budgétaire fédéral d'environ 4 pour cent du PNB.)

TABLEAU 10-2 Ratio solde budgétaire/PNB

Pays	(ensemble du secteur public) 1979	1980	1981	1982	1983	1984[a]
États-Unis	+0,6	−1,2	−0,9	−3,8	−4,1	−3,2
Japon	−4,8	−4,5	−4,0	−3,4	−3,3	−2,2
Allemagne de l'Ouest	−2,7	−3,8	−3,1	−3,4	−2,7	−1,7
France	−0,7	+0,2	−1,8	−2,5	−3,4	−3,5
Royaume-Uni	−3,2	−3,8	−3,1	−2,4	−3,3	−3,1
Italie	−9,5	−8,0	−11,9	−12,7	−11,8	−13,5
Canada	−1,8	−2,7	−1,6	−5,0	−6,2	−6,0
Ensemble des pays ci-dessus[b]	−1,7	−2,4	−2,6	−4,0	−4,2	−3,6

Source : Organisation de coopération et de développement économiques, *Perspectives économiques de l'OCDE*, décembre 1984, Paris, OCDE, 1984, p. 29.

a) Estimations et prévisions de l'OCDE;
b) pondération par le PNB/PIB aux taux de change de 1982.

Certains exemples peuvent être utiles afin d'illustrer l'ampleur des mesures que nous examinons. Une réduction du déficit de 10 milliards de dollars d'ici la fin de la décennie, par le seul moyen de l'augmentation de l'impôt sur le revenu des particuliers, exigerait une augmentation des taux d'environ 20 pour cent (et ce calcul ne tient pas compte des effets possibles de ces augmentations d'impôts sur le resserrement de la croissance économique et par conséquent sur l'augmentation des revenus). L'élimination complète du déficit au moyen de réductions des dépenses nécessiterait une réduction moyenne d'environ 10 pour cent de toutes les dépenses (à l'exception du service de la dette) ou de 11 pour cent si l'on exclut les dépenses de la défense et de l'aide internationale au développement, d'environ 15 pour cent si les transferts aux provinces pour la péréquation et le financement de programmes (santé et enseignement postsecondaire) étaient également exemptés et d'environ 20 pour cent si les dépenses au chapitre de la sécurité de la vieillesse (SV) et du supplément de revenu garanti (SRG) l'étaient aussi.

Nous ne tenterons pas d'indiquer en détail quelle forme devrait prendre la réduction du déficit. Nous désirons cependant souligner plusieurs points qui, à notre avis, devraient être pris en considération dans l'élaboration d'une telle politique :

- Les réductions d'impôts pendant la période 1975–1978 ont grandement contribué au déficit accumulé. Depuis 1975, les dépenses pour les programmes ordinaires du gouvernement ont été assez stables en relation avec la tendance du PNB. Les dépenses croissantes du service de la dette ainsi que l'augmentation des prestations d'assurance-chômage et l'adoption de programmes spéciaux reliés à la récession représentent la plus grande partie de l'augmentation récente des dépenses fédérales en regard du PNB.
- En dépit de l'effet des réductions d'impôts antérieures sur la situation fiscale du gouvernement, nous croyons que le fait d'imposer maintenant

TABLEAU 10-3 Ratio solde budgétaire/épargne privée nette[a]

Pays	(ensemble du secteur public) Ratio déficit budgétaire/épargne privée nette[b]										
	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
États-Unis	4,8	52,4	30,4	13,7	−2,6	−9,3	22,0	15,0	71,4	68,2	49,7
Japon	−2,1	17,1	20,6	23,0	31,0	29,8	28,2	26,5	24,7	26,9	20,3
Allemagne de l'Ouest	12,9	55,9	35,5	28,9	26,2	27,8	35,4	46,2	40,6	30,5	15,8
France	−5,9	20,2	5,8	8,5	16,7	6,7	−2,6	−24,2	−35,2	47,0	−47,2
Royaume-Uni	61,4	76,1	68,5	37,8	40,7	35,8	42,8	40,5	30,8	56,3	48,1
Italie	48,7	69,4	52,4	47,9	54,2	51,4	47,5	73,0	78,0	82,9	85,1
Canada	−19,1	24,1	16,8	26,7	30,6	15,3	20,8	10,4	50,5	49,8	44,0
Ensemble des pays ci-dessus	9,1	45,6	30,6	20,5	15,2	10,0	25,2	25,7	54,0	54,8	42,7

Source : Organisation de coopération et de développement économiques, *Perspectives économiques de l'OCDE*, décembre 1984, Paris, OCDE, 1984, p. 29.

a) L'épargne privée nette est l'épargne nette des ménages et des entreprises;
b) besoin de financement des administrations publiques en pourcentage de l'épargne privée.

Nota : Le signe (−) indique un excédent de financement.

une forte augmentation des taux aurait des effets nuisibles sur les mesures d'incitation et, par conséquent, sur les perspectives de développement et de croissance de l'économie canadienne. Nous notons aussi que des augmentations importantes d'impôts seront nécessaires à moyen terme pour des raisons autres que la réduction du déficit. Les taux de cotisation au Régime des pensions du Canada (RPC) et au Régime des rentes du Québec (RRQ) devront être majorés à mesure que ces programmes vieillissent et une certaine augmentation générale des impôts pourra aussi devenir nécessaire pour financer les pensions PSV/SRG et les programmes médicaux alors que la proportion de personnes âgées augmente dans la population.

- En raison de ces considérations et du besoin de distribuer le fardeau fiscal, nous sommes en faveur d'une augmentation des impôts combinée à des diminutions assez importantes des dépenses. Cette recommandation soulève la question des domaines de dépenses qui seraient épargnés au prix de coupures plus sévères ailleurs. Chacun possède sa liste de candidats préférés. Nous avons recommandé, à la deuxième partie de ce Rapport, une accélération dans l'augmentation de l'aide internationale au développement. Nous avons également attiré l'attention sur le besoin possible d'élargir les programmes de redressement. Les dépenses canadiennes en matière de défense nationale sont relativement faibles et pourraient justifier une exemption dans ce cas. De plus, en raison de la conjoncture, nous ne désirons pas voir l'adoption de mesures qui augmenteraient les difficultés des Canadiens qui sont déjà aux prises avec le chômage.
- Une des façons possibles d'élargir la base des augmentations consisterait à fixer le facteur d'indexation pour l'impôt des particuliers et les programmes de transferts (à l'exception peut-être du SRG) à x pour cent sous le taux d'inflation et de maintenir le facteur prix pour tous les autres programmes de dépenses – sauf l'aide internationale et la défense nationale – à x pour cent au-dessous du taux d'inflation. Nous calculons que de fixer ces facteurs à 3 pour cent au-dessous du taux d'inflation pendant une période de trois ans réduirait le déficit de l'ordre de 1,5 pour cent du PNB.

Notre conviction que le déficit doit être réduit a des implications importantes pour ce rapport : toutes les augmentations de dépenses nettes ou toutes les réductions d'impôts que nous proposons s'ajoutent aux augmentations d'impôts et aux réductions de dépenses nécessaires dans d'autres domaines. Nous reconnaissons également qu'une politique de resserrement mise en œuvre par le gouvernement fédéral pourrait bien compliquer les relations fédérales-provinciales dans le domaine fiscal.

L'agencement des politiques fiscales et monétaires

Plus haut dans cette section, nous avons exprimé l'opinion que les politiques fiscales et monétaires devraient viser à accélérer le rythme de la reprise économique. À cet objectif, nous ajoutons la réduction du déficit structurel. La seule façon de réaliser ces deux objectifs simultanément consiste à adopter un nouvel agencement de politiques, en penchant vers une politique monétaire un peu plus expansionniste qu'elle ne l'est actuellement, ce qui ferait plus que compenser l'impact restrictif initial de mesures fiscales en vue de la réduction

du déficit. Ce déplacement vers l'expansion ne pourrait que contribuer à faire baisser les taux inacceptables de chômage que l'on connaît actuellement; il aiderait à réduire le déficit en stimulant la dépense de capitaux et les exportations nettes, ainsi qu'en diminuant peut-être les épargnes des particuliers.

La politique monétaire que nous appuyons entraînerait une augmentation *temporaire* des taux de croissance de la masse monétaire, suivie d'un retour à des taux compatibles avec une croissance non inflationniste du PNB nominal à partir d'un plancher plus élevé. Il est essentiel qu'un plan d'action en vue de la réduction du déficit à des niveaux soutenables soit bientôt adopté afin que le Canada puisse desserrer sa politique monétaire sans créer de nouvelles attentes inflationnistes. Finalement, certains d'entre nous sont également en faveur de mesures fiscales d'encouragement aux dépenses des particuliers (par exemple, une réduction temporaire de certaines mesures fiscales d'incitation à l'épargne).

Les perspectives de l'économie canadienne dans le cadre d'une telle démarche politique dépendent beaucoup des décisions de l'administration américaine, selon qu'elle choisisse une méthode semblable de réduction du déficit associée à un desserrement monétaire ponctuel ou qu'elle maintienne l'agencement actuel des politiques fiscales et monétaires. Si les États-Unis adoptaient des mesures de réduction du déficit, les taux d'intérêt baisseraient et une diminution semblable dans les taux canadiens n'aurait pas d'effets importants sur le taux de change.

Si au contraire, les États-Unis persistaient dans leur politique actuelle, le changement recommandé dans l'agencement des politiques canadiennes entraînerait probablement une réduction temporaire moins élevée de nos taux d'intérêt, associée à une baisse du taux de change. (Comme nous l'expliquons plus bas, le taux de change doit baisser jusqu'au niveau à partir duquel on s'attend à ce qu'il remonte, si les taux d'intérêt canadiens doivent baisser en comparaison avec les taux américains). Selon la seconde hypothèse, les secteurs concurrentiels exportations-importations seraient plus stimulés que dans la première situation, tandis que les secteurs réagissant aux taux d'intérêt (particulièrement la construction résidentielle et non résidentielle) le seraient moins.

Cependant, il faut souligner que, bien que le desserrement ponctuel de la politique monétaire canadienne devrait – toutes autres choses étant égales – entraîner une certaine réduction du taux de change, cette baisse se limiterait d'elle-même si la politique était mise en œuvre dans le cadre plus large d'un engagement clair et digne de foi d'éviter les pressions inflationnistes. Nous ne voulons pas sous-estimer les risques. La perte de confiance des marchés de change pourrait transformer une dépréciation modeste en une chute libre. Nous croyons cependant, que la démarche générale que nous proposons écarte clairement la possibilité d'accroître l'inflation et comporte, par conséquent, la condition-clé du contrôle automatique de la dépréciation du taux de change.

Il existe une autre possibilité d'une démarche politique plus étendue, qui combinerait une action politique fiscale et monétaire à une politique temporaire des revenus. Une telle politique est examinée dans la conclusion du présent chapitre.

Notes

1. Canada, Ministère de la Reconstruction et des Approvisionnements, *Employment and Income*, Ottawa, Imprimeur du Roi, 1945, p. 23.
2. Canada, Chambre des communes, *Journal des débats*, le 19 avril 1959, p. 2518–2519.
3. Conseil économique du Canada, *Economic Goals for Canada to 1970*, Premier exposé annuel, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1964, p. 189.
4. Canada, Commission royale d'enquête sur la fiscalité, *Rapport*, vol. 2, *The Use of the Tax System to Achieve Economic and Social Objectives*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1966.
5. Canada, Consommation et Corporations Canada, *Policies for Price Stability*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1968, p. 7.
6. Consulter Canada, « Task Force on Labour Relations » dans *Canadian Industrial Relations*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1968.
7. Canada, Commission des prix et des revenus, *Inflation Unemployment and Incomes Policy*, Rapport final, Ottawa, Information Canada, 1972, p. *iii*.
8. Consulter Canada, Sénat, Comité permanent des Finances nationales, *La croissance, l'emploi et la stabilité des prix*, Ottawa, Information Canada, 1971.
9. *Ibid.*, p. *xiv*.
10. Canada, Commission des prix et des revenus, *Inflation, Unemployment and Incomes Policy*, Rapport sommaire, Ottawa, Information Canada, 1972, p. 7.
11. Il est important de reconnaître que, si l'essor dans les exportations continue, le rajustement dans le secteur manufacturier doit se produire, d'une façon ou d'une autre.
12. John N. Turner, ministre des Finances, *Discours sur le budget*, Ministère des Finances, 1974, p. 1–6.
13. Banque du Canada, *Annual Report of the Governor to the Minister of Finance and Statement of Accounts for the Year 1975*, Ottawa, Banque du Canada, 1976, p. 9–11.
14. Un autre des exemples fréquemment cité est celui de l'Autriche qui, bien qu'elle ne soit pas membre du SME, a lié sa devise de très près au deutsche mark de l'Allemagne de l'Ouest. Trente-cinq pour cent du commerce de l'Autriche se fait avec l'Allemagne de l'Ouest et plusieurs observateurs croient que le lien de la devise a grandement contribué au succès de l'Autriche en regard de l'inflation et du chômage. Les employeurs et les syndicats autrichiens sont très conscients de l'importance des prix et des salaires dans le maintien de leur compétitivité avec leur principal partenaire commercial.
15. L'expérience de ces pays est décrite dans le compte rendu d'un colloque organisé par la Commission. Consulter John Sargent, « L'expérience macro-économique : un colloque » dans *L'expérience macro-économique : un colloque*, vol. 24 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.
16. En novembre 1984, le ministre des Finances déclarait que le gouvernement avait l'intention de réduire les dépenses, ce qui se traduirait probablement par une diminution du déficit de l'ordre de 10 à 15 milliards de dollars en 1991. Selon les projections de novembre 1984, une telle réduction suffirait à mettre un terme à la croissance du ratio dette/PNB. Dans des études réalisées pour le compte du *C.D. Howe Institute* ainsi que pour cette Commission, les professeurs Neil Bruce et Douglas Purvis de l'Université Queen's ont attiré l'attention sur la question de l'endettement public et ont proposé une réduction du déficit de 11 milliards de dollars d'ici 1988.

Questions institutionnelles connexes

La gestion de la politique monétaire et fiscale soulève un certain nombre de questions sur la nécessité, pour le Canada, d'entreprendre des changements institutionnels. Nous examinons trois de ces questions : les liens étroits qui existent entre notre taux de change et les taux d'intérêt internationaux, l'indexation comme moyen d'ajustement à l'inflation, et les contraintes à la politique de stabilisation créées par la nature régionale et fédérale du Canada.

Le taux de change et les taux d'intérêt internationaux

Certains considèrent que la baisse importante de la valeur du dollar canadien par rapport à celle du dollar américain, baisse qui a commencé à la fin des années 1970 et qui s'est prolongée au début des années 1980, constitue un indice de la faiblesse économique du Canada. Les fluctuations à court terme du taux de change constituent également une source de préoccupation constante dans notre pays. En outre, les taux d'intérêt canadiens, qui évoluent parallèlement à ceux des États-Unis, ont atteint des sommets sans précédent au Canada vers la fin des années 1981, et même après quelques baisses ultérieures, ils restent toujours extrêmement élevés, surtout en termes réels.

La plupart des économistes sont d'accord pour dire que l'ont peut, du moins en partie, attribuer à ces taux d'intérêt élevés, la faiblesse actuelle de la formation du capital du Canada ainsi que la lenteur de la reprise ayant suivi la récession de 1981–1982. Tout le monde reconnaît que ces taux constituent un phénomène mondial, transmis au Canada par l'intermédiaire des marchés de capitaux internationaux. Bien qu'ils n'en étaient pas la cause, ces taux d'intérêt élevés ont créé des difficultés au Canada et ont également beaucoup contribué à aggraver la crise de la dette internationale, qui a eu lieu en 1982 dans certains pays en voie de développement et dans d'autres pays du bloc communiste.

Étant donné que notre système permet la circulation presque entièrement libre des capitaux à travers nos frontières, ainsi qu'un commerce international important de biens et de services, les conditions monétaires internationales ont des effets profonds et diversifiés sur l'économie canadienne. Ce phénomène incite certains observateurs à craindre que notre adhésion permanente au système actuel implique un sacrifice substantiel du contrôle de notre destinée économique. Dans cette section, nous examinerons d'abord la mesure dans laquelle de telles préoccupations sont justifiées, et nous étudierons ensuite les moyens que nous pourrions employer pour résoudre ces problèmes.

Le taux de change

Il est impossible d'affirmer que notre économie s'est bien portée au cours de la dernière décennie, mais les commissaires pensent néanmoins, que toute tentative de jugement sur la santé économique du Canada, basée sur le taux de change par rapport au dollar américain, est à la fois erronée et trompeuse. À notre avis, une telle notion est un vestige du passé et ne s'applique plus.

À partir de la fin de la Seconde Guerre mondiale jusqu'au milieu des années 1960, le dollar américain était la monnaie-clé du système monétaire

international. Pendant cette période, les monnaies de tous nos autres partenaires commerciaux étaient liées au dollar américain par des taux de change fixes. Le flottement du dollar canadien de 1950 à 1961 constituait une anomalie dans le système monétaire international. Dans un contexte où les taux de change étaient généralement fixes, le dollar canadien fluctuait par rapport à ces autres monnaies, parallèlement à ses mouvements vis-à-vis du dollar américain. Les Canadiens en sont donc venus à penser que le taux de change du dollar américain était synonyme du taux de change du Canada, eu égard au reste du monde.

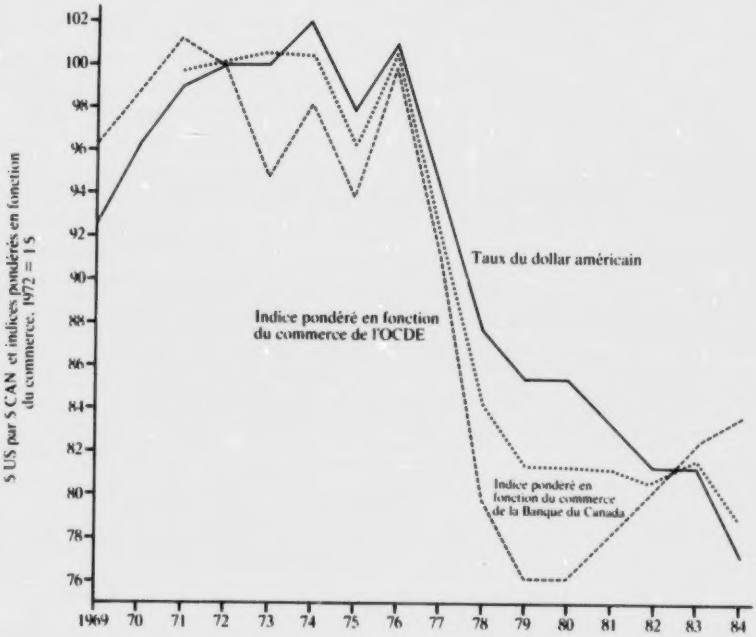
Étant donné les conditions particulières de l'époque, les Canadiens avaient raison de penser ainsi. Jusqu'au milieu des années 1960, en particulier après la guerre de Corée, les États-Unis réussirent à obtenir un degré relativement élevé de stabilité économique intérieure. Pendant ces années, leur économie fut presque libre de toute inflation. On pouvait donc, à juste titre, interpréter toute tendance à la baisse du dollar canadien par rapport au dollar américain (ou de déficit du compte courant après que le Canada soit revenu à un taux de change fixe), comme un signe que les termes d'échange (la valeur relative des biens et des services qui font l'objet d'un commerce international) se retournaient contre nous, ou que des pressions inflationnistes indues se faisaient sentir dans le pays. Une tendance à la hausse du dollar canadien était une indication du contraire.

Cependant, ces conditions spéciales n'existent plus, et il ne serait pas juste de continuer à utiliser le taux de change du dollar américain de cette manière, pour deux raisons. Premièrement, le reste du monde ne lie plus sa monnaie au dollar américain depuis plus d'une décennie. Le taux de change du dollar américain, par conséquent, donne une indication imparfaite de la valeur du dollar canadien par rapport au panier de monnaies des pays avec lesquels nous faisons des échanges. Deuxièmement, les résultats macro-économiques des États-Unis, au cours de la dernière décennie, de même que ceux de la plupart des autres pays, n'ont pas fourni de point de repère stable et n'en fourniront peut-être pas au cours des quelques années à venir.

La figure 10-4 illustre la difficulté que l'on éprouve à utiliser le taux de change du dollar américain afin de mesurer le comportement international de notre dollar. Elle montre le taux de change du dollar canadien par rapport à la monnaie américaine et à deux indices de « taux de change effectif » — c'est-à-dire, à deux paniers de monnaies de nos partenaires commerciaux. Certes, ces derniers sont très influencés par le taux de change du dollar américain (le dollar américain représente plus de 70 pour cent des paniers de monnaies en question), mais il apparaît clairement que le taux du dollar américain et le taux effectif se sont parfois comportés différemment. Parfois, comme pendant la période 1982–1984, le taux de change américain a indiqué que le dollar canadien était une monnaie faible, alors que plus de la moitié des taux pondérés en fonction du commerce racontaient une histoire un peu différente.

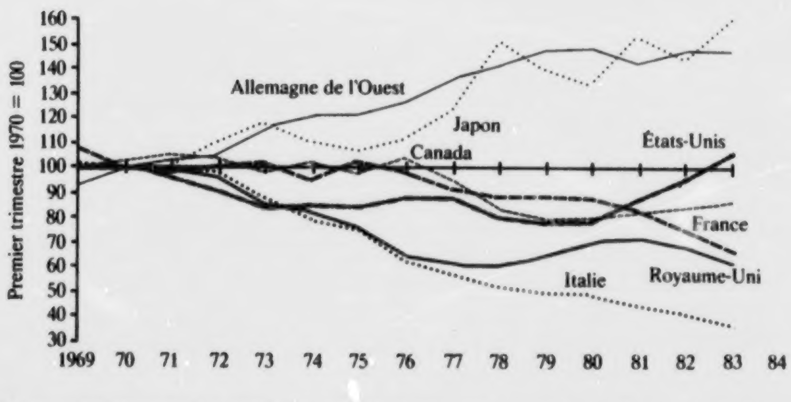
La figure 10-5 donne un graphique des taux de change pondérés en fonction du commerce des pays importants de l'OCDE, de 1969 à 1984. On peut clairement y voir que le dollar canadien, loin d'être chroniquement faible, comme on en a l'impression lorsqu'on ne considère son taux de change

FIGURE 10-4 Dollar américain et taux de change pondéré en fonction du commerce du dollar canadien



Sources : Organisation de coopération et développement économiques, *Perspectives économiques de l'OCDE*, décembre 1984, Paris, OCDE, 1984, tableaux 32, R15, R16; et *Revue de la Banque du Canada*, numéros de septembre 1984 et de février 1985.

FIGURE 10-5 Taux de change effectifs, pondérés en fonction du commerce ***(moyennes des taux journaliers)***



Source : Organisation de coopération et de développement économiques, *Perspectives économiques de l'OCDE*, décembre 1984, Paris, OCDE, 1984, tableau R16.

que comparé au dollar américain, était en fait l'une des monnaies les plus fortes du monde pendant cette période. Sa dépréciation par rapport au dollar américain depuis 1980 est due à la supériorité de la monnaie américaine sur presque toutes les devises du monde, et non à une faiblesse quelconque de l'économie canadienne.

Nous ne voulons cependant pas faire croire que les changements de taux de change du dollar canadien, par rapport au dollar américain et aux autres monnaies, ne sont pas importants pour le Canada. Il est évident qu'ils le sont, mais il est raisonnable de se demander s'ils justifiaient une politique concertée de la part des autorités canadiennes. Les fluctuations du taux de change, quelles qu'en soient les causes, ont des effets sur la production et la consommation de biens qui traversent nos frontières. Au Canada, les exportations représentent plus du quart du revenu intérieur; les fluctuations du taux de change affectent donc presque tous les Canadiens d'une manière ou d'une autre. Et comme plus de 70 pour cent de notre commerce extérieur se fait avec les États-Unis, il faut reconnaître que le taux de change du dollar américain est très important pour nous tous. Nous devons donc étudier comment les autorités canadiennes peuvent répondre aux fluctuations du taux de change[1].

Les mesures à long terme

Les autorités fiscales et monétaires canadiennes ont la responsabilité majeure de maintenir l'inflation à un taux faible et stable, l'emploi à des niveaux élevés et stables, et la croissance économique à un rythme raisonnable. Nous ne pensons pas, qu'à long terme, des compromis puissent exister entre ces objectifs. C'est dans ce contexte qu'il faut examiner la politique du taux de change.

Le taux de change est le prix relatif de deux monnaies, prix influencé par des facteurs qui portent sur l'un et l'autre. Cette vérité élémentaire est lourde de conséquences. Si les autorités des pays avec lesquels le Canada fait des échanges accordent tous la même priorité à la poursuite d'objectifs de politique intérieure, y compris la réduction de l'inflation, les taux de change demeureront stables à long terme en l'absence de changements dans les termes des échanges commerciaux. Si le Canada poursuit avec succès de telles politiques, mais que certains de ses partenaires commerciaux tolèrent une augmentation de leur inflation, leur monnaie se dépréciera par rapport au dollar canadien, et vice versa.

Le gouvernement canadien ne peut simultanément s'engager à poursuivre la stabilité économique à l'intérieur du pays et maintenir à la fois un taux de change stable par rapport à la monnaie d'un autre pays, à moins d'être certain que les autorités de ce pays poursuivent les mêmes objectifs et que les termes réels des échanges commerciaux, ainsi que les autres facteurs déterminant le commerce entre les pays, ne changeront pas. Si notre gouvernement ne peut être certain de ces deux éléments, il doit choisir entre ses objectifs de politique intérieure et un taux de change stable. Comme il a déjà été mentionné, les commissaires estiment que le Canada devrait opter pour un taux de change flexible par rapport aux monnaies étrangères y compris celle des États-Unis.

Cela ne veut pas dire, nous le soulignons, que les taux de change canadiens doivent fluctuer constamment. Cela signifie que, lorsqu'elles ont le choix entre la réalisation d'objectifs de politique intérieure et la stabilisation du taux de change, à long terme, les autorités doivent choisir la première voie sans hésitation. En principe, les principales perturbations des taux de change résulteraient alors d'initiatives étrangères en matière de politique monétaire – qu'il serait déconseillé d'imiter au Canada – et de changements dans les termes des échanges commerciaux. Il n'y a aucune raison de supposer que de tels chocs se produiraient fréquemment ou qu'ils seraient toujours graves. Une politique de taux de change flexible équivaut à l'adoption d'un plan de rechange permettant d'amoindrir l'effet de ces chocs sur l'économie nationale, lorsque ceux-ci se produisent.

Les mesures à court terme

Le raisonnement qui précède n'est pas controversé. Très peu de gens soutiendraient que les autorités canadiennes devraient s'engager à l'avance à importer des politiques très inflationnistes ou déflationnistes en tentant de maintenir le taux de change. Il n'est d'ailleurs pas difficile d'admettre que, lorsque les termes des échanges commerciaux (ou d'autres facteurs réels) changent au détriment du Canada, il vaut mieux permettre les fluctuations du taux de change afin d'obtenir un ajustement des prix relatifs de nos importations et de nos exportations, que de forcer l'économie à s'ajuster elle-même, principalement dans le secteur des salaires. Cependant, comme l'a démontré l'expérience des dernières années, le taux de change semble également soumis à toutes sortes de pressions à court terme, pressions dont on ne peut manifestement pas attribuer l'origine à des changements profonds de politique dans les autres pays ou à des modifications fondamentales des termes d'échange.

De nombreux analystes soutiennent que les forces spéculatives inhérentes à un marché libre des changes causent des variations de taux qui ne dépendent pas de facteurs économiques sous-jacents, mais qui peuvent néanmoins compromettre le fonctionnement efficace d'une économie aussi ouverte que celle du Canada. Il est donc tentant de soutenir que les autorités canadiennes, tout en continuant d'accorder la priorité aux objectifs de politique intérieure, devraient conserver suffisamment de latitude pour amortir les fluctuations à court terme du taux de change.

Lorsqu'en 1970, le Canada est revenu à un système de taux de change flexible, le gouvernement et la Banque du Canada ont effectivement appliqué une telle politique en maintes occasions par l'intermédiaire de leur politique monétaire et de leurs interventions sur le marché des changes. L'abandon des objectifs de croissance monétaire en 1982, par exemple, a été perçu dans l'esprit de plusieurs observateurs comme un changement de politique en faveur d'une stabilisation du taux de change du dollar américain. Pendant cette période, on ne peut pas dire que notre taux de change par rapport au dollar américain ait été fixé. Aucune des politiques de l'époque n'allaient à l'encontre des principes énoncés ci-dessus. Les interventions sur le marché des changes et certaines mesures de politique monétaire visaient explicitement à

mener doucement le taux de change à la valeur à long terme que la poursuite des objectifs de politique intérieure semblait requérir. Les questions auxquelles nous devons répondre maintenant sont les suivantes : ces interventions ont-elles atteint leur but, et serait-il productif de les poursuivre dans l'avenir?

Les commissaires désirent d'abord faire remarquer qu'un tel type d'intervention est techniquement possible. La stabilité à long terme des prix intérieurs implique que le taux de croissance des agrégats monétaires intérieurs se situe en deçà de certaines limites. Dans la mesure où les tentatives visant à diminuer les fluctuations du taux de change nécessitent l'expansion et la contraction de la masse monétaire, elles comportent la possibilité – mais uniquement la possibilité – que ces limites soient franchies. La relation à long terme entre la croissance des agrégats monétaires et le niveau des prix intérieurs n'est pas si étroite qu'elle prive les autorités de la flexibilité nécessaire afin d'influencer le marché des changes.

Les interventions peuvent également être souhaitables, du moins en principe. La stabilité des prix intérieurs dicte uniquement une fourchette de croissance pour les divers agrégats monétaires, et non des valeurs précises pour la croissance d'agrégats spécifiques, car les relations des demandes pour certains agrégats ne sont pas absolument stables à long terme. Une baisse temporaire de demande d'agrégats monétaires canadiens tendra à augmenter le taux d'inflation à court terme qui est lié à un taux particulier de croissance de ces agrégats; elle tend également à exercer temporairement des pressions à la baisse sur les taux de change. Des restrictions monétaires pour combattre ces pressions à la baisse des taux de change réduiront le taux de croissance des agrégats monétaires, au moment opportun, en ce qui concerne les objectifs de politique intérieure.

Une variation temporaire de la demande d'agrégats monétaires n'est pas l'unique source de pressions à court terme sur les taux de change que les autorités canadiennes peuvent compenser. Des problèmes temporaires de balance des paiements (résultant disons de mauvaises récoltes) peuvent également justifier une intervention de la Banque du Canada sur le marché des devises, de même que les problèmes causés par des mouvements de placements temporaires engendrés par des renseignements erronés ou la spéculation excessive. Dans chacun de ces cas, la cause du désordre est temporaire et finirait par se résorber. Cependant, si on en permet les effets sur le taux de change, les signaux de prix transmis aux secteurs du marché peuvent induire les agents économiques en erreur. Ainsi, par exemple, une baisse temporaire du taux de change peut mener à une hausse générale et inflationniste des salaires.

Bien que ces circonstances militent en faveur d'une intervention, l'argument n'est pas irréfutable. En effet, des fluctuations temporaires du taux de change offrent au secteur privé des possibilités de profit; dans la mesure où les spéculateurs exploitent ces possibilités, leurs activités tendent à stabiliser les taux de change sans intervention de la part des autorités monétaires. En fait, parce que les spéculateurs ont une bonne connaissance de la dynamique du marché des changes, et parce qu'ils ont l'habitude de soupeser toute éventualité, leurs actions peuvent prévenir la baisse importante

du taux de change qui se serait autrement produite en réponse à des événements défavorables, bien que probablement temporaires, survenant sur le marché. Des pressions temporaires sur le taux de change ne suffisent pas à justifier une intervention à court terme des autorités sur le marché des changes. Une telle intervention impliquerait que seules les autorités possèdent des connaissances qui leur permettent, mieux que les agents économiques privés, de juger du moment opportun et de la portée de leur intervention, ou que la banque centrale puisse intervenir efficacement en mobilisant des ressources que le secteur privé ne possède pas.

Il n'est pas sûr que ces deux conditions existent à l'heure actuelle. Le secteur privé ne manque certainement pas de ressources. En fait, les marchés internationaux de capitaux se sont tellement développés que les banques centrales se plaignent souvent que les ressources dont elles disposent ne leur permettent pas de résister aux pressions de ces marchés. L'étendue des connaissances du secteur privé prête cependant à discussion. En maintes occasions au cours des dix dernières années, on a certainement eu l'impression que les spéculateurs tentaient d'amener le taux de change canadien à un niveau inapproprié. Durant cette période cependant, les agents privés savaient parfaitement que la Banque du Canada était prête à intervenir sur le marché des changes, et cette connaissance a probablement eu deux effets sur leur activité. Premièrement, dans la mesure où ils s'attendaient à ce que la Banque amortisse les fluctuations, qui autrement leur auraient procuré des bénéfices, ils ont été moins tentés de connaître les causes de ces pressions sur le change et de spéculer sur leurs effets. Deuxièmement, ils ont été certainement incités à spéculer sur les intentions de la Banque.

Les données portant sur les interventions de la Banque centrale ne nous permettent pas d'en déduire comment fonctionneraient en leur absence, bien qu'il faille noter que ces interventions ont souvent été minimes pendant de longues périodes, surtout dans le cas des principales monnaies européennes. Nous supposons que l'action du marché serait plus stabilisatrice qu'elle ne le semble lorsque la Banque intervient. Mais cette conclusion peut prêter à discussion de même que la question de savoir si les interventions de la Banque étaient toujours appropriées.

Les taux d'intérêt

Depuis quelques années, le public associe son inquiétude devant le taux de change du dollar canadien, surtout par rapport au dollar américain, à son inquiétude devant le niveau élevé des taux d'intérêt. On pense généralement que le coût des taux d'intérêt élevés nuit à l'investissement privé, dont dépend la croissance à long terme de la production et de l'emploi. Que peuvent faire les autorités canadiennes pour isoler l'économie intérieure de taux d'intérêt qui ne sont pas compatibles avec les objectifs économiques?

Après 1982, le taux d'inflation au Canada baissa considérablement, mais les taux d'intérêt nominaux ne diminuèrent pas dans la même proportion. Et

même si l'on tient compte du fait que l'inflation réelle ne coïncide pas avec les anticipations d'inflation, les taux d'intérêt réels, qui sont ceux qui gouvernent l'accumulation du capital et par conséquent la croissance et l'emploi, ont fort augmenté depuis 1981. Il faut, par conséquent, examiner la mesure dans laquelle nous pouvons contrôler les taux réels ainsi que les changements institutionnels qui pourraient renforcer ce contrôle.

L'un des événements les plus remarquables de ces vingt dernières années a été l'internationalisation des marchés des capitaux. À l'heure actuelle, le niveau du taux d'intérêt réel est surtout déterminé par l'interaction de l'offre et de la demande mondiales de capitaux. La structure des taux d'intérêt réels internationaux a donc une influence dominante sur les taux d'intérêt réels qui ont cours dans un pays particulier. Naturellement, certains pays, en particulier les États-Unis, sont plus grands que d'autres, à la fois comme acheteurs et comme vendeurs de capitaux, et leurs politiques peuvent avoir des effets sur le niveau mondial des taux d'intérêt réels. Le Canada est cependant trop petit pour avoir une influence quelconque en cette matière. Dans la mesure où nous permettons aux capitaux de traverser nos frontières dans une liberté presque totale, les taux d'intérêt réels ayant cours dans l'économie mondiale auront une influence majeure sur nos taux, surtout à long terme.

L'expression « à long terme » est importante, car les autorités canadiennes ont une certaine influence à court terme sur les taux d'intérêt réels dans la mesure où elles maintiennent un système de taux de change flexible. Si les taux d'intérêt mondiaux montent temporairement, la Banque du Canada peut choisir d'augmenter également son taux. Ce choix a des conséquences immédiates sur le taux de change. Si la Banque suit l'augmentation, le taux de change demeure inchangé (plus précisément, il continue d'évoluer en fonction des autres facteurs qui l'influencent). Si la Banque décide de ne pas suivre l'augmentation, le taux de change canadien baisse – initialement au niveau où les investisseurs estiment que le taux d'intérêt relativement bas offert sur les titres canadiens est plus que compensé par la hausse de la valeur du dollar canadien, hausse que ces investisseurs anticipent entre le moment où les fonds sont investis dans ce pays et le moment où ils peuvent être reconvertis en devises étrangères. En d'autres termes, il existe un mécanisme de compensation à court terme entre le niveau intérieur des taux d'intérêt réels et le taux de change[2].

Ce mécanisme de compensation est l'un des avantages qu'un taux de change flexible procure au Canada, mais nous devons faire remarquer qu'il s'agit d'un avantage à court terme. Le taux d'intérêt réel canadien ne peut baisser au-dessous de celui qui a cours dans le monde, à moins que l'on anticipe une appréciation du dollar canadien. Une dépréciation de la monnaie – dont le marché des changes est convaincu de la nature temporaire – peut prévenir des augmentations temporaires de taux d'intérêt mondiaux ou retarder les effets de hausses permanentes. Elle ne peut pas écarter indéfiniment ces derniers. À long terme (et on mesure parfois mieux cette période en mois qu'en années), le taux d'intérêt réel au Canada est principalement déterminé sur les marchés mondiaux.

Les interventions sur les mouvements de capitaux

Nos taux d'intérêt se trouvent essentiellement hors de notre contrôle à cause de la liberté avec laquelle les capitaux peuvent entrer et sortir du pays. Toute tentative de la part des autorités canadiennes afin d'établir un contrôle à long terme sur les taux d'intérêt réels dans le pays nécessiterait une intervention sur cette liberté de mouvement. Nous examinons deux méthodes qui leur permettraient de le faire.

Le contrôle des changes

Toute intervention sur les mouvements de capitaux, visant à réduire les taux d'intérêt réels intérieurs par rapport au niveau mondial, est basée sur l'opinion que les taux d'intérêt réels internationaux sont trop élevés pour nos conditions économiques intérieures. Depuis 1982, on pense généralement que les taux d'intérêt réels sont, en fait, excessivement élevés. Mais afin de décider si ces niveaux justifient la création d'un mécanisme structurel de contrôle des changes, qui comporte lui-même un coût économique, il faut savoir si le problème est permanent. Les anticipations inflationnistes sont probablement un facteur important du niveau élevé de ces taux, mais ceux-ci sont également la conséquence – en partie du moins – du taux élevé d'emprunt par le secteur privé et public de l'économie américaine, combiné avec un taux d'épargne intérieure américaine plutôt bas. Aux États-Unis comme ailleurs, on comprend ce problème et nous espérons qu'il sera résolu en temps voulu. Il ne convient pas cependant de tenter de résoudre un problème temporaire, si grave soit-il, au moyen de changements permanents. Les commissaires estiment donc que l'introduction du contrôle des changes n'est pas justifiée au Canada à l'heure actuelle.

L'impôt d'égalisation des intérêts

Certains problèmes temporaires persistent souvent pendant des périodes désagréablement longues, et quelquefois, se répètent. Les taux d'intérêt étrangers sont parfois trop élevés, pendant trop longtemps, pour être compensés par une dépréciation à court terme de la monnaie canadienne. Nous devons donc étudier sérieusement la suggestion selon laquelle certaines mesures provisoires peuvent influencer les taux d'intérêt.

La principale mesure est l'impôt d'égalisation des intérêts, qui prévoit un taux supérieur pour tout revenu d'intérêt gagné en dehors du pays par tout individu ou par toute société assujettie à l'impôt au Canada. Cet impôt devrait encourager les investisseurs canadiens à prêter aux emprunteurs canadiens à des taux moins élevés que ceux qui sont consentis à des étrangers[3]. Pour évaluer cette mesure, il faut en connaître les effets sur les taux d'intérêt intérieurs ainsi que les autres coûts, s'il y en a, qu'elle entraînerait pour les Canadiens.

Une telle mesure réduirait les taux d'intérêts au Canada pour autant qu'elle empêcherait davantage l'épargne canadienne de sortir du pays qu'elle n'inciterait l'épargne étrangère à y entrer. Compte tenu du taux d'épargne

élevé, au Canada, un impôt d'égalisation des intérêts efficace pourrait avoir cet effet. Un tel impôt aurait cependant d'autres effets qui ne sont pas aussi souhaitables. Premièrement, cette mesure entraînerait une baisse du rendement des épargnes de tous les Canadiens, et non seulement de ceux qui ont placé leur fortune à l'étranger. Cet impôt toucherait tous les épargnants canadiens et non seulement les spéculateurs.

Deuxièmement, pour qu'il soit efficace, cet impôt devrait s'appliquer à tous les revenus d'investissement gagnés à l'étranger, quel que soit le pays, y compris les pays en voie de développement. Autrement, il serait impossible d'empêcher que des investissements dont la destination finale serait les États-Unis ou l'Europe de l'Ouest passent par des intermédiaires domiciliés dans les pays les plus pauvres. Il existe donc des inconvénients à une mesure qui, pour être efficace, frappe d'un impôt additionnel l'investissement canadien dans des pays qui ont un besoin pressant d'investissements, et que le Canada désire aider.

En outre, tout au long de ce Rapport, nous avons affirmé que l'avenir économique du Canada, peut-être plus que celui des autres pays développés, dépend d'un contexte libéral d'échanges internationaux. Bien que le commerce des capitaux ne soit pas identique à l'échange de biens et services, ces échanges sont intimement liés, et il n'est pas sûr que l'on puisse promouvoir une libéralisation de nos relations commerciales avec le reste du monde en même temps que des restrictions sur les mouvements de capitaux. Un impôt d'égalisation des intérêts est, en dernière analyse, une mesure protectionniste.

Finalement, cet impôt introduirait, à dessein, une coupure entre les taux d'intérêt internationaux, qui représentent le rendement réalisé par l'économie canadienne sur les épargnes fournies au reste du monde, et le taux d'intérêt payé au Canadien qui prend la décision d'investir. Quand les gens prévoient une compensation qui diffère de celle de l'ensemble de l'économie, il en résulte en général une distorsion, ou un coût, en termes d'efficacité économique.

L'ajustement automatique à l'inflation au moyen de l'indexation

Bien que les politiques monétaire et budgétaire que nous recommandons devraient être compatibles avec la diminution de l'inflation, on ne peut écarter la possibilité que l'inflation se maintienne en moyenne à un taux de 3 ou 4 pour cent. C'est un taux modéré, si on le compare à ceux que nous avons connus au cours de la dernière décennie; il n'en reste pas moins qu'il demeure une source possible d'injustice et une cause de distorsion de l'économie. En principe, on peut atténuer ces problèmes en ayant recours à un ensemble de modifications institutionnelles, dont la plupart comportent une forme quelconque d'indexation.

D'après une étude effectuée pour la Commission, de nombreux ajustements institutionnels et privés ont déjà été mis en place en vue de compenser l'inflation[4], notamment l'indexation des exemptions personnelles et des tranches d'imposition permettant de réduire le taux effectif de l'impôt des particuliers, dont le revenu réel suit à peine le taux d'inflation. L'indice des

prix à la consommation (IPC) a été utilisé comme référence pour l'indexation de nombreux transferts versés aux particuliers, aux termes de programmes tels que la sécurité de la vieillesse (SV), le supplément de revenu garanti (SRG) et les allocations familiales. Les droits au Régime des pensions du Canada (RPC), au Régime des rentes du Québec (RRQ) et les prestations d'assurance-chômage sont indexés en fonction de mesures des gains. Les indemnités de vie chère (IVC) font généralement partie des contrats de travail, surtout ceux de longue durée. Depuis la dernière décennie, de nombreux analystes voient la popularité grandissante des effets de commerce à courte échéance comme une réponse partielle à l'incertitude croissante que provoque l'inflation et, par conséquent, à la valeur réelle qui sera attribuée au dollar à l'avenir. Enfin, on considère généralement que la hausse fulgurante des taux d'intérêt nominaux des années 1970 constituait un ajustement nécessaire aux taux considérablement plus élevés de l'inflation d'alors et de celle à venir.

En dépit des débats et de certaines expériences isolées, il n'existe pas de mesures d'ajustement automatique à l'inflation dans les quatre domaines suivants :

- Dans la comptabilité des entreprises, le manque de mesures d'ajustement à l'inflation diminue l'utilité des états financiers classiques, à titre d'indicateurs de la viabilité et de la valeur d'une entreprise; cette situation encourage l'entreprise à verser des dividendes excessifs, et de cette façon induit le grand public en erreur quant au niveau réel des bénéfices. C'est pourquoi les comptables ont consacré beaucoup de temps à l'étude des différents procédés d'ajustement. Les comptables des États-Unis et de Grande-Bretagne ont pris l'initiative d'introduire la comptabilité d'inflation, qui comporte l'ajustement des provisions pour les stocks et de l'amortissement pour dépréciation, à partir du coût d'origine, selon la méthode classique, à un prix de base « actuel » ou indexé. Cette méthode comporte aussi l'ajustement des paiements d'intérêt nominaux, pour refléter la baisse de la valeur réelle des éléments de passif impayés, fixés en termes de dollars (ce qui comprend pratiquement toutes les dettes des entreprises).

  L'Institut canadien des comptables agréés a fait récemment un pas dans cette direction en publiant, à titre expérimental, des normes visant à tenir compte des effets de l'inflation sur le niveau général des prix et en demandant aux grandes entreprises de s'en servir afin de compléter l'information fournie dans les états financiers. Il s'agit, bien entendu, de renseignements fournis à titre volontaire et, jusqu'ici, le nombre de réponses n'a pas été suffisant pour permettre d'en évaluer réellement l'utilité.

- Le régime d'imposition des revenus d'entreprises, du revenu en intérêts et des gains en capital exige des redressements au titre de l'inflation, semblables à ceux qui sont nécessaires pour les fins de comptabilité[5]. Les autorités fiscales ont adopté certaines dispositions spéciales, destinées à corriger les effets de l'inflation, telles que l'amortissement accéléré, le dégrèvement fiscal de 3 pour cent afférent aux stocks et la déduction de 1 000 dollars sur le revenu en intérêts. On n'a pas clairement déterminé

jusqu'à quel point ces mesures ont compensé la tendance à la hausse des taux d'impôts réels dans des conditions inflationnistes. Il est évident, toutefois, que leurs effets varient d'une industrie à l'autre et entre les entreprises d'un même secteur. Un ajustement à l'inflation systématique assurerait la neutralité du régime fiscal. Contrairement au régime non indexé, il diminuerait l'encouragement au financement par emprunt plutôt que par capitaux propres, étant donné la déduction permise pour les frais d'intérêts nominaux.

L'ajustement à l'inflation entraînerait une diminution des recettes fiscales mais cette diminution serait compensée, du moins en partie, par l'élimination des mesures spéciales.

- L'indexation des effets de commerce, telles les obligations et les hypothèques, dont le principal est relié à un indice de prix, a fait l'objet de plusieurs recherches théoriques. Le gouvernement de Grande-Bretagne a lancé avec succès des obligations indexées en 1981, mais on n'a rien vu de semblable au Canada ou aux États-Unis. En l'absence de cette indexation, les épargnants et les emprunteurs sont dans l'incertitude quant aux effets de l'inflation sur la valeur réelle de leurs avoirs ou de leurs emprunts. En plus de mettre fin à cette incertitude, l'indexation permettrait de supprimer les coûts élevés des premiers versements des obligations et des hypothèques en période d'inflation.
- L'indexation des pensions de retraite privées n'est pas très répandue au Canada et le gouvernement fédéral a fait certaines propositions en vue d'une indexation plus générale dans l'avenir. L'absence d'une indexation plus complète des pensions de retraite privées est liée en partie à l'absence d'effets de commerce indexés; les régimes privés de pensions de retraite ne peuvent garantir des versements entièrement indexés, tant qu'ils ne peuvent investir dans des actifs indexés. L'indexation partielle pourrait toutefois être réalisée, si les niveaux des prestations étaient liés aux niveaux des taux d'intérêt, comme il est prévu dans la proposition du gouvernement fédéral.

Nous reconnaissons la complexité d'une réforme dans chacun de ces secteurs. Nous reconnaissons, également, que l'indexation n'est pas sans inconvénient. En plus de la complexité accrue, le recours général à l'indexation, surtout des traitements et des salaires, provoquerait un déséquilibre dans certaines circonstances avec certains types d'indice. Par exemple, si le Canada connaissait une hausse des prix à l'importation sans augmentation correspondante des prix à l'exportation, l'IPC monterait, bien que la capacité de l'économie de payer pour les biens et services intérieurs ou étrangers ne se serait pas accrue. Dans ces circonstances, l'indexation garantirait certains revenus réels et non d'autres, en créant des pressions inflationnistes et en concentrant l'ajustement à la baisse sur les secteurs non indexés.

Nous estimons néanmoins que dans l'ensemble, le recours à l'indexation serait utile dans les quatre secteurs mentionnés plus haut. L'indexation des obligations, par exemple, ferait baisser le coût réel du service de la dette publique parce que les taux d'intérêt nominaux actuels à long terme semblent inclure une prime à l'inflation. À notre avis, une période de faible inflation où l'anticipation de l'inflation est modérée, serait le meilleur moment pour effectuer un tel changement institutionnel.

De plus, les risques associés à certains mécanismes d'ajustement aux effets de l'inflation peuvent être réduits en utilisant des indices plus appropriés que l'IPC non ajusté. L'indice idéal ne serait pas sensible aux chocs de l'offre, aux fluctuations des termes des échanges commerciaux ou aux changements dans les impôts indirects. Les Comptes nationaux utilisent un indice implicite pour montrer l'évolution des prix du produit intérieur brut (PIB) au coût des facteurs; l'IPC peut être ajusté pour supprimer les répercussions des modifications des prix à l'importation, des impôts indirects, et peut-être des prix de denrées alimentaires. L'un ou l'autre pourrait servir à l'indexation des instruments financiers (tels que les obligations ou les hypothèques), des prestations de pensions, et de l'impôt sur les revenus d'entreprises et de placement. Ils pourraient aussi remplacer l'IPC pour l'indexation des exemptions personnelles de l'impôt sur le revenu et des tranches d'imposition, et celle de certains paiements de transferts, tels que les allocations familiales.

Les aspects fédéraux-provinciaux et régionaux de la politique de stabilisation

Le caractère fédéral du Canada et la grande diversité de ses nombreuses régions soulèvent bon nombre de questions au sujet de la politique de stabilisation de l'économie. Le gouvernement fédéral devrait-il différencier la politique de stabilisation selon les régions? Les mesures de stabilisation sont-elles discriminatoires à l'égard de certaines régions? La diminution, depuis la guerre, de la part fédérale des dépenses et recettes publiques totales a-t-elle diminué la capacité du gouvernement fédéral d'appliquer des mesures de stabilisation efficaces? Devrait-on améliorer la coordination des politiques de stabilisation fédérales et provinciales?

La différenciation régionale de la politique fédérale

Nous abordons d'abord une question qui revient souvent, et qui concerne l'opportunité de différencier les politiques fiscale et monétaire selon les régions. Au niveau le plus général, une différenciation importante existe déjà si la « politique fiscale régionale » est présumée comprendre toutes les recettes et toutes les dépenses du gouvernement. Cette différenciation est explicitement effectuée par le biais des subventions de péréquation et des dépenses du ministère de l'Expansion industrielle régionale (MEIR). L'impôt sur le revenu et le régime de paiements de transferts aux particuliers entraînent une différenciation régionale implicite, du fait de la relation entre l'impôt sur le revenu (et certains paiements de transferts) et le revenu par habitant, et du fait de la relation entre les prestations d'assurance-chômage et le taux de chômage. Il faut remarquer que les taux d'impôts différenciés (ou les dispositions visant l'amortissement, dans le cas du régime fiscal des sociétés) constituent un autre moyen d'atteindre les objectifs du MEIR. Telle était la pratique au début des années 1960, et c'est l'objectif du crédit d'impôt à l'investissement.

La politique fiscale régionale

Beaucoup de gens donnent à la « politique fiscale régionale » un sens restreint, n'y rattachant que les variations régionales provisoires, en matière d'impôts ou de dépenses, motivées par des considérations de politique stabilisatrice. L'expérience du Canada, en matière de régionalisation de ce type de politique, a été limitée. L'utilisation la plus importante en a été l'affectation de fonds, en vertu des programmes d'emploi immédiat.

Ce type de régionalisation devrait-il être développé? A la base de tout examen de cette question, il y a le fait que les variations conjoncturelles qui prévalent dans les différentes régions du Canada sont généralement semblables. (Si tel n'était pas le cas, on ne pourrait justifier une politique de stabilisation au niveau national.) Lorsque des exceptions se présentent, c'est habituellement parce qu'une industrie d'exportation, importante pour la région, connaît une situation particulièrement favorable ou défavorable. Dans ces circonstances, il se peut fort bien qu'un ajustement structurel fondamental soit nécessaire, plutôt que des mesures visant à aplanir les difficultés que présente la conjoncture. De plus, l'impôt fédéral sur le revenu et les régimes de transferts à des particuliers (surtout l'assurance-chômage) aident automatiquement à stabiliser les fluctuations régionales, peu importent les conditions qui règnent dans tout le pays. Et, dans le cas de conditions régionales défavorables, le gouvernement fédéral a, à l'occasion, accordé une aide directe à l'industrie en cause.

Certains observateurs estiment que le taux de chômage supérieur à la moyenne qui persiste dans certaines régions, indique un état constant de demande insuffisante[6]. Leurs recommandations concernant des mesures de stabilisation différenciées reviennent à préconiser :

- soit une stimulation supérieure à la moyenne, dans une région « pauvre », lorsque la faiblesse générale de l'économie justifie l'application d'une politique fiscale stimulante dans tout le pays;
- soit l'exonération d'une région « pauvre » de l'application des politiques nationales restrictives, alors que l'activité économique nationale est bonne en moyenne.

Les tenants d'une politique de stabilisation différenciée selon les régions n'ont pas réussi à s'entendre sur l'option qu'ils préfèrent. En fait, il est parfois difficile de savoir laquelle des deux options un économiste préconise. Une telle absence de consensus n'est pas surprenante vu que chaque option offre certains avantages à différentes phases du cycle. Si le gouvernement fédéral applique des mesures de stimulation « extra-fortes » dans une région déprimée pendant une période de récession, et que cette aide est supprimée lors de la reprise économique, les protestations seront nombreuses puisque « le fédéral coupe davantage son aide ici que dans les régions prospères ». Et, si une région déprimée est épargnée lors de l'application d'une politique restrictive nationale, les critiques diront lorsque l'économie subira un revirement, qu'on « fait moins ici que dans les régions prospères pour empêcher la débâcle ». Notons aussi que, même si la seconde option accroît le niveau moyen d'activité dans la région touchée, elle conduirait à moins de stabilisation de l'activité que ne le ferait une politique de non-différenciation.

En somme, puisque la conjoncture est habituellement semblable dans toutes les régions du pays, une région pourrait profiter d'une politique fiscale de stabilisation différenciée pendant certaines phases d'un cycle, et y perdre durant d'autres phases. Dans une perspective à long terme, il est douteux que l'une ou l'autre option présente quelque intérêt, politique ou économique.

Par ailleurs, la mise en œuvre de ces deux mesures dépasserait le cadre d'une politique de stabilisation. Ensemble, elles signifieraient la différenciation permanente en faveur d'une région – en d'autres termes, elles seraient une version amplifiée des programmes du MEIR, et des mesures de péréquation et de transfert d'impôt. Et bien que leur application pourrait accroître le niveau moyen d'activité d'une région, elles n'y accroîtraient pas la stabilité. Si l'application d'une telle politique régionale permanente est considérée souhaitable, il semble peu probable que la différenciation dans le domaine des impôts et des dépenses, à laquelle on a généralement recours en vue de réaliser la stabilisation au niveau national, s'avérerait l'instrument le plus efficace.

La politique monétaire

La différenciation régionale en matière de politique monétaire pose un problème assez différent. Toute question d'opportunité mise à part, cela n'est tout simplement pas pratique à l'intérieur d'une zone monétaire. En raison de la mobilité du capital, on ne peut s'attendre à maintenir des taux d'intérêt différents sur les prêts généraux dans une même classe de risques. Ces considérations pratiques n'excluant pas naturellement le recours à des subventions aux taux d'intérêt, liées à la région où l'activité a effectivement lieu. De telles subventions pourraient être accordées grâce à des mesures explicites de dépense publique. En principe, des subventions implicites pourraient donner le même résultat, par exemple, par des modifications des réserves-encaisses des banques, en fonction des dispositions de leurs prêts pour investissement dans des régions données. Aux yeux des commissaires, il est toutefois plus utile de considérer de telles subventions aux taux d'intérêt comme faisant partie de la politique fiscale plutôt que de la politique monétaire.

La complexité des questions régionales

L'étude des répercussions des politiques nationales dans les régions soulève la question de savoir si ces politiques nuisent, de façon imprévue, à certaines régions. Certaines critiques laissent parfois entendre que la politique de resserrement monétaire qui cause l'accroissement des taux de change (ou moins de dépréciation qu'en produirait la combinaison d'une politique monétaire plus souple et d'une politique fiscale plus resserrée) a des effets particulièrement désastreux dans les régions où les exportations de matières premières sont très importantes, et tout particulièrement dans l'Ouest. Par contre, les mesures fiscales très restrictives ont tendance à affecter principalement l'Ontario et le Québec, dont les industries manufacturières sont les plus orientées vers le marché intérieur.

Ces observations ne sont pas sans fondement. Il n'est jamais possible d'élaborer des politiques, dont les effets seront uniformément répartis dans toutes les régions. Néanmoins, l'agencement des politiques monétaires et fiscales devrait tenir compte de leurs répercussions générales sur les régions.

La taille du secteur fédéral

La question de la taille croissante du secteur provincial et local et de ses conséquences sur l'efficacité de la politique fiscale fédérale en matière de stabilisation a fait l'objet de deux documents du Conseil économique du Canada[7]. Tandis que le secteur provincial et local a beaucoup progressé par rapport à l'économie et au secteur fédéral, ce dernier a aussi légèrement progressé par rapport à l'économie, signale l'auteur. Donc, aussi longtemps que la dépense du secteur provincial et local n'est pas moins stable que la dépense du secteur privé qu'elle a déplacée (et elle est probablement plus stable), il n'y a aucune raison de croire que la politique de stabilisation fédérale est moins efficace qu'elle ne l'était pendant les années 1950.

Cela ne veut pas dire qu'une amélioration de la coordination des politiques fédérale et provinciales ne serait pas utile. Il s'agit de savoir, semble-t-il, si une définition formelle des mesures de coordination (peut-être sous forme d'ententes officielles) serait préférable à la situation actuelle qui consiste en des réunions annuelles – ou plus fréquentes – des onze ministres des Finances en plus des conférences occasionnelles des Premiers ministres. Pour répondre à cette question, il faudrait savoir si nous pouvons, avec réalisme, viser à obtenir des résultats plus coordonnés que ceux que nous obtenons maintenant, compte tenu d'un système dans lequel les deux paliers de gouvernement ont l'entière responsabilité de leurs propres actions en matière budgétaire. (Nous étudions, à la Partie VI de ce Rapport, les arrangements institutionnels qui pourraient améliorer les mécanismes de consultation et de coopération fédérales-provinciales.)

Enfin, il faut déterminer s'il existe des domaines dans lesquels de nouveaux mécanismes institutionnels pourraient présenter des avantages particuliers, de nature à assurer la coordination entre le fédéral et les provinces. D'après une étude effectuée pour le compte de la Commission, une coopération accrue renforcerait les mesures stabilisatrices, en permettant l'échelonnement des dépenses publiques consacrées à des projets d'investissement, selon la conjoncture[8]. Les dépenses d'investissement constituent un instrument utile de politique stabilisatrice, parce que leurs effets sont concentrés dans les régions où les entreprises sont implantées. Les avantages de la coopération sont évidents puisque le gros des projets de ce genre est réalisé par les gouvernements provinciaux ou locaux, alors que la stabilisation de l'économie est perçue comme étant, principalement, une responsabilité du fédéral. On pourrait atteindre un plus haut degré de coordination soit par la création d'un fonds de stabilisation, soit par l'application de mesures spéciales, semblables à celles que le gouvernement fédéral a adoptées au début des années 1970, afin de stimuler les dépenses d'investissement par les provinces et les municipalités.

Notes

1. Dans un monde de libre-échange relatif, il est évident qu'on ne peut rien faire au sujet des fluctuations de notre taux de change réel par rapport à celui de nos partenaires commerciaux pris individuellement, ce qui pose des problèmes de concurrence particuliers à nos industries et à nos régions, même si le taux de change réel moyen ou le taux de change réel pondéré en fonction des échanges est considéré comme raisonnablement juste.
2. On peut résumer l'analyse qui précède par ce qu'on appelle la relation de « parité de l'intérêt », selon laquelle dans des conditions de mobilité complète du capital :
   - Les taux d'intérêt au Canada = Taux d'intérêt aux États-Unis + Taux de change prévu du prix du dollar canadien par rapport au dollar américain;
   - Une dépréciation prévue serait représentée par une valeur positive dans le second terme de droite (une hausse prévue du prix du dollar américain mesurée en dollar canadien), ce qui entraînerait les taux d'intérêt canadiens à dépasser les taux d'intérêt américains. Par contre, une appréciation prévue serait représentée par une valeur négative dans le second terme de droite, ce qui entraînerait la baisse des taux d'intérêt canadiens au-dessous des taux correspondants américains.
3. Une telle mesure permettrait en principe, aux taux d'intérêt réels canadiens de se maintenir à des niveaux inférieurs à ceux du reste du monde en général. Bien que le Canada ait actuellement un surplus de la balance des paiements, le fait que le pays soit encore débiteur net en regard du compte courant, remet quelque peu en question nos possibilités de réduire les taux d'intérêts intérieurs par ce moyen.
4. P. Howitt, « L'indexation et l'ajustement à l'inflation au Canada » dans *L'évolution de la macro-économie depuis la Guerre*, vol. 20 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.
5. La substitution d'une base de dépenses à celle des revenus, aux fins de l'impôt personnel (et d'une base de flux de l'encaisse à celle des bénéfices aux fins de l'impôt des sociétés), qui a fait l'objet du chapitre 3 de cette partie du Rapport, obéirait à l'indexation dans notre régime fiscal.
6. Cependant, selon deux études effectuées pour le compte de la Commission, la plupart de ces différences persistantes dans les taux de chômage ne semblent pas reliées à la conjoncture. Consulter Y. Rabeau, « La stabilisation régionale au Canada » dans *Les politiques fiscales et monétaires*, vol. 21; et Robert L. Mansell et Lawrence Copithorne, « Les disparités économiques régionales au Canada : un tour d'horizon » dans *Les disparités et les ajustements interrégionaux*, vol. 64 toutes deux études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.
7. Pierre Fortin, *La taille comparative des budgets fédéraux et provinciaux et leur stabilisation économique*, document n° 212, Ottawa, Conseil économique du Canada, 1982; et *L'engagement des provinces dans la régulation de la conjoncture : fondement, extension et modalités*, document n° 214, Ottawa, Conseil économique du Canada.
8. Consulter Rabeau, « La stabilisation régionale au Canada ».

Le rôle d'une politique des revenus[1]

Les commissaires utilisent le terme « politique des revenus » pour définir les interventions dans la détermination des salaires et des prix, en vue d'influencer le taux d'inflation global[2]. Cette définition couvre une vaste gamme d'initiatives, dont les exhortations ou les recommandations, les lignes de conduite ou les ententes au sujet des niveaux acceptables d'augmentation des prix et des salaires, les contrôles réglementaires des prix et des salaires (ou des profits) et la politique des revenus basée sur l'impôt, qui encouragent la modération par le biais d'impôts ou de subventions. Ce sont habituellement les gouvernements qui entreprennent des interventions de ce genre, mais dans certains pays, surtout ceux où les négociations entre les syndicats nationaux et les organisations d'entreprises sont centralisées la politique des revenus est appliquée par des organismes privés sous l'égide du gouvernement.

Depuis la guerre, le monde industrialisé a acquis beaucoup d'expérience en matière de politique des revenus dont nous pouvons tirer certaines conclusions quant à leurs avantages et inconvénients. Au Canada, ces politiques ont pris la forme de tentatives pour faire accepter volontairement les restrictions; l'une d'elles mena à la création d'une agence spéciale (la Commission des prix et des revenus, de 1969 à 1970). De plus, des contrôles obligatoires des salaires et des bénéfices ont constitué un aspect-clé du programme de lutte contre l'inflation de 1975 à 1978; des contrôles de salaires furent imposés aux employés du secteur public en vertu du programme fédéral dit « 6 et 5 » et de programmes provinciaux qui furent mis en place en 1982 – certains d'entre eux sont encore en vigueur. Les États-Unis ont employé certaines politiques des revenus pendant la guerre de Corée (le *Wage Stabilization Board* de 1950 à 1953), au cours des administrations Kennedy et Johnson (le programme *Guideposts* de 1962 à 1966), durant l'administration Nixon (les contrôles des prix et des salaires de 1971 à 1974) et pendant l'administration Carter (les directives de 1978 à 1980). Dans de nombreux pays européens, depuis la Seconde Guerre mondiale, les périodes marquées d'une certaine forme de politique des revenus ont été plus nombreuses que les périodes où elles étaient absentes.

La contribution potentielle d'une politique des revenus

Plusieurs propositions ont été formulées en regard d'une politique des revenus. Tout d'abord, il y a lieu de faire une distinction entre les mesures permanentes et les mesures temporaires. Cette distinction est importante parce que la justification est différente dans chacun des cas.

L'opportunité d'une politique permanente des revenus

L'adoption d'une politique permanente des revenus est généralement préconisée en raison des tendances naturelles à l'inflation dans l'économie, qui rendent difficile, sinon impossible, le maintien de la stabilité des prix. Deux raisons ont été invoquées :

- La structure décentralisée d'une multiplicité de salaires et de prix est socialement inefficace, parce que les travailleurs et les gestionnaires d'entreprises ne tiennent pas compte des effets inflationnistes de leurs actions sur le reste de la société. Vue sous cet angle, une politique permanente des revenus est nécessaire pour venir à bout des écarts entre les coûts privés et les coûts sociaux.
- Le pouvoir d'achat des grandes sociétés et des syndicats entraîne l'économie vers l'inflation, rendant incompatibles la stabilité des prix et le plein emploi. Une politique permanente des revenus est donc nécessaire pour assurer le maintien du plein emploi sans engendrer de pressions inflationnistes (qui, à la longue, rendraient impossible le maintien du plein emploi).

Chacun de ces arguments mérite un examen plus détaillé.

Le dilemme des prisonniers

La théorie, selon laquelle la structure décentralisée des salaires et des prix comporte des coûts sociaux, est basée sur le raisonnement suivant :

> *Lorsque les entreprises accordent des augmentations de traitements et de salaires dépassant la moyenne du taux de croissance de la productivité dans l'économie, elles imposent un coût à la société en engendrant un « mal » appelé inflation. Pourtant, elles n'en sont pas tenues responsables et, en conséquence, elles ne tiennent pas compte de ce coût social au moment des décisions sur les traitements et les salaires*[3].

Une anecdote est souvent utilisée afin d'illustrer le processus de l'inflation; ceux qui déterminent les prix et les salaires sont enfermés dans ce qu'on appelle le « dilemme des prisonniers ». Selon une version de cette histoire, deux criminels sont arrêtés, accusés de meurtre, et incarcérés dans des cellules séparées. La police possède assez de preuves pour les faire reconnaître tous deux coupables d'un crime mineur (par exemple, entrée avec effraction) pour lequel ils se verraient condamnés à cinq ans de prison. Mais, sans confession, la Couronne sera incapable d'obtenir une condamnation pour meurtre. Chaque prisonnier est informé individuellement que, si lui seul fait une confession et s'il témoigne contre l'autre, il recevra une sentence plus légère, tandis que son complice recevra la peine maximale, soit trente ans de prison. Si tous les deux font une confession, le ministère public recommandera vingt ans de prison.

Si les deux prisonniers pouvaient s'entendre, la meilleure stratégie serait de garder le silence et d'accepter la peine de cinq ans de prison. Mais ils sont logés dans des cellules séparées, et chacun doit agir indépendamment de l'autre. La meilleure stratégie pour chacun des accusés est de faire une confession parce que, ce faisant, il recevra une sentence plus légère, *quel que soit le choix de l'autre prisonnier*. En conséquence, même s'ils reconnaissent tous les deux qu'il serait préférable de coopérer, ni l'un ni l'autre ne le fera, parce qu'ils sont obligés de déterminer leurs actions indépendamment l'un de l'autre. Dans ces circonstances, tous les deux accueilleraient probablement tout mécanisme qui leur permettrait de coopérer et qui servirait leurs intérêts mutuels.

Dans la réalité, on trouve de nombreux exemples du dilemme des prisonniers. En voici un fort simple, mais qui en dit long. On peut l'observer dans la zone de réception des bagages à l'aéroport de Vancouver où chaque carrousel est entouré d'une ligne blanche. Or, si chaque personne se tenait derrière la ligne (l'action coopérative), elle pourrait voir arriver ses bagages sans pousser qui que ce soit, sans être bousculée, sans trop attendre. Toutefois, dès qu'un individu se glisse en avant, les autres vont l'imiter pour voir arriver les bagages. Le geste d'une personne résulte en une foule compacte autour du carrousel; ceux qui se trouvent devant la ligne se font pousser tandis que ceux qui sont derrière sont incapables de voir leurs bagages. Tous y perdent à ce jeu.

L'ex-président des États-Unis, Jimmy Carter, a un jour comparé le processus de l'inflation au dilemme des prisonniers de la façon suivante : « L'inflation est comme une foule qui se presse à un match de football. Personne ne veut être le premier à s'asseoir »[4]. Dans l'ensemble, le groupe préfère le résultat coopératif (tous assis) au résultat non coopératif (tous debout), et pourtant c'est le dernier qui l'emporte.

De même, personne ne veut être le premier à arrêter le processus inflationniste de la détermination des prix et des salaires. Supposons que le taux d'inflation s'est maintenu à environ 10 pour cent depuis quelque temps, et que, selon les prévisions générales, il se maintiendra à ce même niveau. Les entreprises qui veulent maintenir des prix relativement constants de leurs produits majoreront donc leurs prix de 10 pour cent. Les entreprises et les travailleurs qui ont accepté une hausse de 3 pour cent en salaires réels règleront pour une augmentation de 13 pour cent. Avec une hausse moyenne des prix de 10 pour cent, les salaires réels augmentant, en moyenne, selon le taux de croissance de la production, une économie à un taux de chômage à inflation stationnaire (TCIS) et un taux de croissance monétaire par unité de production de 10 pour cent, l'inflation poursuivra son cours au taux de 10 pour cent[5].

La poussée inflationniste pourrait, en principe, s'arrêter si tous les responsables de la détermination des prix et des salaires n'intégraient pas le taux d'inflation anticipé à leurs calculs. Par exemple, dans le cas d'une entreprise qui ne prévoirait pas de modifier ses prix relatifs et qui maintiendrait ses prix actuels, les travailleurs, qui désireraient une majoration de 3 pour cent de leur salaire réel, accepteraient une hausse de salaire de 3 pour cent. Comme l'augmentation moyenne des prix serait nulle, il n'y aurait pas de pressions exercées en vue d'obtenir une augmentation de salaire pour maintenir le niveau de vie. Et comme les salaires augmenteraient en fonction du taux de croissance de la production, il n'y aurait pas de pressions à la hausse sur les prix. La poussée inflationniste s'arrêterait. Toutefois, sans un mécanisme quelconque de coopération ou de coordination, tous les responsables de la détermination des prix et des salaires vont intégrer le taux d'inflation anticipé à leurs calculs, et l'inflation continuera d'augmenter.

Le dilemme des prisonniers s'applique bien au processus de l'inflation, mais avec certaines réserves. La comparaison ne tient que si l'inflation se poursuit et que le taux anticipé diffère du taux souhaité. De plus, elle s'applique uniquement au processus de diminution du taux anticipé pour le ramener au

taux souhaité; une fois que ces taux sont égaux, les résultats coopératifs et non coopératifs coïncident. Les responsables de la détermination des prix et des salaires ne sont donc pas enfermés de façon permanente dans le dilemme des prisonniers. Cela suppose que l'argument milite davantage en faveur des contrôles temporaires que des contrôles permanents.

L'inflation séculaire

La seconde raison invoquée en faveur d'une politique permanente des revenus, qu'on appelle parfois la théorie de l'inflation séculaire, est fondée sur l'opinion selon laquelle l'influence des grandes sociétés et des syndicats sur le marché intègre dans l'économie une tendance inflationniste qui rend le plein emploi et la stabilité des prix incompatibles.

Bien qu'on ne puisse rejeter complètement cette théorie en se fondant sur les connaissances actuelles, elle semble être en contradiction avec la proposition, acceptée aussi bien par les monétaristes que par les Keynésiens, selon laquelle l'économie a un taux de chômage naturel (un TCIS). Elle semble aussi confondre les prix élevés avec une hausse rapide des prix; pour certains biens ou types de main-d'œuvre, l'influence sur le marché peut très bien entraîner des niveaux de prix et de salaires plus élevés qu'ils ne le seraient autrement, mais elle ne peut en accélérer la montée. De plus, elle va à l'encontre des observations qui indiquent qu'on peut atteindre la stabilité des prix, en cas d'insuffisance importante de l'exploitation de la capacité de production, et en cas de chômage.

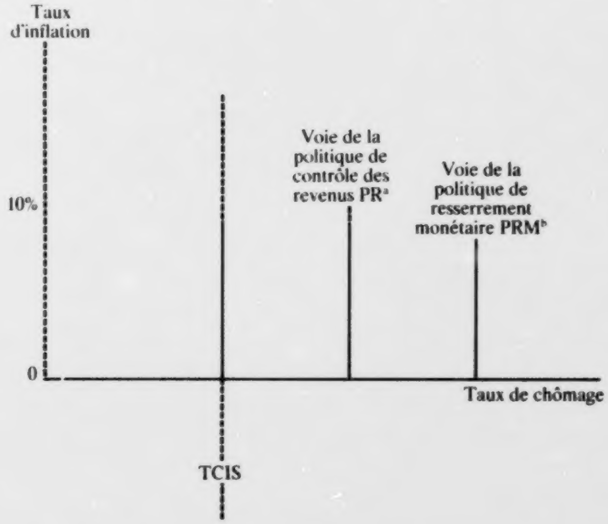
Dans ces circonstances, on présume que les partisans de la théorie de l'inflation séculaire supposent que l'influence des grandes entreprises et des syndicats sur le marché a poussé le TCIS au-dessus de ce qu'ils considèrent comme un niveau réaliste de « plein emploi ». Pour empêcher la montée de l'inflation, il serait donc nécessaire de maintenir le taux de chômage et le potentiel d'utilisation à un niveau supérieur à ce qui serait socialement souhaitable. La mise en œuvre d'une politique permanente des revenus pourrait faire baisser le TCIS. De l'avis de la Commission, cette politique présente peu d'intérêt dans le contexte canadien, si on la compare aux autres choix qui s'offrent à nous comme par exemple les changements structurels visant à améliorer le fonctionnement du marché du travail. Certains pays (l'Autriche en est probablement le meilleur exemple) semblent utiliser une politique des revenus plus ou moins permanente, afin de maintenir des taux de chômage relativement bas, sans provoquer une hausse graduelle de l'inflation. Mais les conditions qui permettent le succès de ces politiques, essentiellement volontaires et appliquées par des organismes privés, n'existent pas dans notre pays. Au Canada, une politique permanente des revenus devrait être imposée et appliquée par le gouvernement soit par la réglementation des prix et des salaires, soit par un encouragement fiscal. Dans ce cas, la coopération des gouvernements provinciaux serait indispensable puisque toute intervention permanente dans les questions de prix et de salaires échappe à la compétence du fédéral. Une intervention suivie dans notre économie de marché compromettrait, à long terme, la croissance de l'emploi et des revenus. Par conséquent, la Commission rejette le recours à une politique permanente des revenus comme moyen de lutte contre l'inflation au Canada.

Les arguments en faveur d'une politique temporaire des revenus

Alors que les arguments en faveur d'une politique permanente des revenus semblent faibles, le recours dans certaines circonstances à une politique temporaire des revenus paraît mieux fondé. La résorption de l'inflation requiert un ralentissement prolongé de l'économie, surtout quand les attentes inflationnistes sont solidement ancrées. Les lourdes conséquences d'un tel ralentissement justifient la recherche de solutions différentes. Lorsqu'une politique des revenus peut produire une diminution de l'inflation qui ne soit pas purement transitoire, les taux actuels et anticipés auraient tendance à baisser plus rapidement qu'il en serait autrement, si le niveau de chômage est égal au TCIS ou supérieur à celui-ci. La lutte contre l'inflation entraînerait alors moins de chômage, de faillites, et de production perdue. La figure 10-6 illustre le cheminement d'une politique de restriction de la demande et celui d'une politique des revenus dans la lutte contre l'inflation.

Une politique temporaire des revenus qui pourrait faire baisser l'inflation, suscite beaucoup d'intérêt au Canada (mais moins ailleurs) à l'heure actuelle, aussi bien chez les profanes que chez les experts. Un observateur averti l'a même décrite comme « solution intermédiaire qui sera peut-être considérée comme un exemple de sagesse canadienne traditionnelle[6] ». Les études économétriques, indiquant que le Programme de lutte contre l'inflation de 1975–1978 a eu des effets importants sur les ententes salariales, ont, sans aucun doute, renforcé cette opinion.

FIGURE 10-6 Choix des politiques de lutte contre l'inflation



a) La voie PR est la voie de la politique de contrôle des revenus;
b) La voie PMR est la voie de la politique de resserrement monétaire.

Autres mesures de gestion de la demande

La confiance dans une politique des revenus repose sur la combinaison de cette politique à un programme de restrictions fiscales et monétaires. Cette proposition comporte deux aspects :

- Si l'on veut maintenir l'économie aux niveaux actuels de production et d'emploi, le taux de croissance monétaire doit être réduit selon la diminution prévue de l'inflation des prix. Ainsi, pour une économie se situant au TCIS et où l'inflation est de *x* pour cent, une politique des revenus, destinée à ramener l'inflation à *y* pour cent, devrait être accompagnée d'une réduction de *x* à *y* pour cent de la croissance monétaire par unité de production, sinon, la politique monétaire et celle des revenus s'opposeront. L'une des erreurs dans l'application de certains programmes de contrôle de plusieurs pays, fut de croire que la politique des revenus pouvait, à elle seule, réduire l'inflation, tandis que les politiques monétaire et fiscale demeuraient expansionnistes.
- La crédibilité d'une politique des revenus sera rehaussée si la politique monétaire va plus loin et contribue de façon indépendante à diminuer l'inflation. Cette crédibilité est importante en ce qu'elle affecte l'anticipation inflationniste[7], cela suppose que l'économie devrait fonctionner à un niveau légèrement supérieur au TCIS. (La figure 10-6 illustre ce cas.) Le fait que le Programme de lutte contre l'inflation de 1975–1978 réunissait une diminution progressive de la croissance monétaire et des normes dégressives pour les majorations de salaires peut bien expliquer son succès par rapport à celui de la plupart des politiques des revenus appliquées ailleurs.

Les diverses formes de politiques des revenus

Bien que nous ayons indiqué qu'une politique des revenus puisse jouer un rôle utile dans un ensemble de politiques de lutte contre l'inflation, nous n'avons pas encore décrit la forme que devrait prendre une telle politique. Il est important de le faire, puisque les diverses formes de politique des revenus présentent chacune des avantages et des inconvénients. Afin de déterminer les formules qui conviennent le mieux à la situation canadienne, nous examinons les diverses possibilités : mécanismes volontaires, contrôles des prix et des salaires et politiques des revenus basée sur l'impôt.

Les mécanismes volontaires[8]

Une forme de politique des revenus consiste simplement à en venir à une entente générale au plan national entre les entreprises, les travailleurs, et le gouvernement quant aux changements des prix et des salaires. Une entente de ce genre fixe une ligne de conduite (ou un ensemble de directives) que les trois parties respecteront dans le processus de négociation collective et de détermination des prix.

Un tel système de restrictions volontaires présenterait d'énormes avantages pour le Canada à l'heure actuelle. Il permettrait d'éviter les tensions et les

conflits engendrés bien souvent par des contrôles obligatoires et répondrait aux vœux de nombreux Canadiens, y compris les membres de cette Commission, d'éviter, autant que possible d'étendre l'intervention de l'État dans notre vie économique.

D'autres pays ont pu, pendant de longues périodes, compter sur des mécanismes de restrictions volontaires. Pendant la période de l'après-guerre, un certain nombre de pays européens ont consacré beaucoup d'efforts à la création d'institutions et à la mise au point de processus de prise de décision afin d'assurer la collaboration constante entre le gouvernement et les principaux agents économiques. Certains pays dont l'Autriche, la Suède, la Norvège, le Danemark et, pendant une plus courte période, l'Allemagne de l'Ouest mirent en place des systèmes tripartites, qui mettaient l'accent sur la négociation centrale et le compromis entre les trois « partenaires sociaux » – gouvernement, entreprises, et travailleurs – pour une vaste gamme de questions de politique économique. Bien que ces systèmes diffèrent sur certains aspects importants, l'élaboration d'une politique volontaire des revenus en constituait l'essentiel.

Bon nombre d'observateurs attribuent le succès des économies de ces pays, surtout durant les années 1970, à l'efficacité de ces mécanismes dans la réalisation d'un consensus social. Dans la présente section, nous examinons donc l'expérience européenne en matière de politique des revenus et ainsi que les perspectives du développement d'une coopération volontaire semblable au Canada.

La formule tripartite

Afin d'évaluer l'expérience européenne, il faut en étudier deux aspects fondamentaux : premièrement, les conditions économiques et politiques dans lesquelles ont été créées et ont prospéré les politiques volontaires de revenus; deuxièmement, l'impact réel de ces politiques sur la performance économique des pays qui les ont mises en œuvre.

En fait, tous ceux qui ont étudié la formule tripartite européenne affirment que le succès de ces mécanismes dépend des caractéristiques économiques et politiques des sociétés qui les utilisent. L'une des conditions requises semble être une centralisation des autorités politique et économique. Les fédérations patronales nationales et les syndicats nationaux regroupent la majorité des entreprises et des travailleurs et elles ont le pouvoir de négocier et de conclure des accords qui lient leurs membres. D'autre part, le pouvoir dont dispose le gouvernement pour arriver à des compromis de politiques et les faire respecter n'est pas fragmenté entre différents organismes ou différents paliers de gouvernement.

Il est certain que les pays qui ont le plus d'expérience en matière de politique volontaire des revenus sont soit des États totalitaires, soit des fédérations centralisées, comme l'Autriche et l'Allemagne de l'Ouest, où le pouvoir politique économique est concentré au niveau national. Ces pays sont aussi centralisés en matière de négociations collectives. Les pays scandinaves et l'Allemagne de l'Ouest ont des fédérations patronales bien établies; l'Autriche obtient une centralisation comparable en rendant obligatoire

l'adhésion aux « Chambres » officielles. Les syndicats ont connu une évolution similaire. Des pays comme l'Autriche, la Suède, la Norvège et le Danemark ont à la fois un niveau élevé de syndicalisation et des mouvements syndicaux qui sont les plus centralisés du monde occidental, que ce soit au niveau des fédérations nationales, des ressources financières ou du pouvoir qu'ils détiennent sur les organismes affiliés et sur leurs membres. Ces conditions servent de cadre à un processus hautement spécialisé de détermination des salaires; il y a souvent ingérence directe ou indirecte du gouvernement dans les négociations.

L'apparition de mécanismes de consensus dans ces pays a aussi été rendue possible par l'alliance politique entre le parti au pouvoir et les grands agents économiques du pays. Dans certains pays, les partis de droite étaient favorables à des initiatives tripartites mais, en général, le tripartisme moderne a été créé par les partis sociaux-démocrates, qui étaient étroitement liés aux syndicats. Les gouvernements sociaux-démocrates (ou les coalitions dont ils faisaient partie) ont accordé la priorité au plein emploi et à l'expansion de l'État-providence. À l'exercice du pouvoir, s'ajoutaient la confiance dans la planification économique et l'intention que les travailleurs participent, de manière plus équitable, avec les entreprises et le gouvernement, au processus d'élaboration des politiques. En fait, les sociaux-démocrates ont souvent fait valoir auprès de leur électorat que leurs relations privilégiées avec les syndicats leur permettaient de négocier et d'obtenir un large consensus tout en minimisant les conflits sociaux au sujet de l'orientation du progrès économique.

Ces conditions institutionnelles et politiques favorables à un processus tripartite de prise de décisions ne signifient cependant pas qu'un consensus sur une politique des revenus ait été facile à réaliser ou à maintenir dans ces pays. En réalité, la collaboration est soumise à des tensions internes permanentes et elle échoue occasionnellement. En général, le tripartisme diminue l'autonomie des trois partenaires et peut ainsi occasionner des conflits, non seulement entre les participants, mais également à l'intérieur des organismes qu'ils représentent. Ces difficultés peuvent devenir particulièrement graves lorsqu'un grand nombre de membres d'une organisation participante a l'impression que les dirigeants approuvent l'adoption de mesures impopulaires. Ce danger est particulièrement présent dans les syndicats ouvriers. Même les dirigeants des fédérations les plus centralisées découvrent que le prix de leur approbation de mesures impopulaires se traduit souvent par une baisse des effectifs ou la contestation de la part des membres.

À cause de ces tensions, l'évolution de la politique tripartite en Europe de l'Ouest a connu plusieurs phases, chacune étant caractérisée par la recherche active d'un consensus sur une politique des revenus et chacune se terminant dans l'instabilité ou par une rupture des accords de participation. La première phase couvrait la période de reconstruction d'après-guerre. Une deuxième phase, qui commença au milieu des années 1950, s'effrita – et dans certains cas s'effondra – à la fin des années 1960, en réaction aux effets des restrictions salariales. D'après une étude récente de la Brookings Institute des États-Unis, les politiques de cette période :

[. . .] ne réussirent pas à récompenser suffisamment la coopération. En particulier, les effets de la plupart des politiques ne favorisaient pas les travailleurs, et les efforts des dirigeants du syndicat national en vue de coopérer à la réalisation des objectifs de politique des revenus de leurs gouvernements minèrent le pouvoir des dirigeants sur leurs membres. En fait, la coopération [...] dans plusieurs pays, a occasionné une réduction de la croissance des salaires réels, laquelle a entraîné une révolte des membres, des grèves illégales et, à la fin des années 1960, une explosion des salaires[9].

La troisième phase de l'évolution du tripartisme a commencé dans les conditions économiques particulières des années 1970 et servait souvent de complément, plutôt que de solution de rechange, aux politiques déflationnistes. Les négociations s'élargirent, passant de la simple politique des salaires à un véritable « contrat social », dans lequel les gouvernements offraient aux travailleurs diverses formes de rémunération en contrepartie de leur coopération (indexation des salaires, contrôle des prix, diminution des impôts ou augmentation des avantages sociaux, participation à la gestion, protection juridique accrue pour les syndicats). Mais ces nouvelles mesures ne réussirent pas à dissiper toutes les tensions. Des ruptures se produisirent dans de nombreux pays, y compris la Suède et l'Allemagne de l'Ouest. Certains pays, comme la Grande-Bretagne, qui avaient souvent tenté d'utiliser cette formule (parfois sans succès), élirent par la suite des gouvernements résolument opposés à une telle forme de politique. La prédisposition au consensus est peut-être plus forte dans certaines parties d'Europe qu'en Amérique du Nord, mais même Europe, le succès n'est pas assuré.

Il faut cependant se souvenir que tous les systèmes de gestion économique ont connu des crises périodiques au cours des vingt dernières années. Par conséquent, la question demeure : la formule volontaire, avec toutes ses tensions internes, constitue-t-elle une meilleure méthode de gestion d'une économie moderne que notre système? Pour répondre à cette question, il faudrait juger des résultats économiques des pays qui s'en servent. Malheureusement, il est difficile de procéder à un examen systématique des résultats d'une méthode de consensus. Les études actuelles qui tendent à comparer les différents pays à diverses périodes, ne s'entendent pas sur l'importance des politiques de revenus dans les résultats économiques.

Certaines données préliminaires prêtaient à une estimation optimiste de la performance économique des pays ayant adopté la formule tripartite. Des études récentes comportaient cependant certaines réserves importantes. Ainsi, une étude entreprise pour la Commission a comparé les résultats de l'Autriche, de la Suède, de la Norvège et de plusieurs autres pays avec ceux de l'ensemble des pays de l'OCDE au cours des vingt dernières années[10]. Le groupe des pays à formule tripartite ne semble pas avoir systématiquement obtenu de meilleurs résultats, si l'on se base sur un ensemble d'indicateurs économiques comprenant la croissance économique, les bénéfices et les taux de rendement, les niveaux d'investissement et la productivité. Cependant, lorsqu'on compare la performance en fonction de l'inflation et du chômage – qui constituent les principales mesures de la présente section du Rapport – ces pays ont obtenu de meilleurs résultats, malgré des expériences

économiques différentes. Les résultats de l'Autriche sont impressionnants, quelle que soit la norme utilisée, mais en Suède et en Norvège, l'inflation était au-dessus de la moyenne des pays de l'OCDE pendant la plus grande partie des années 1970 et au début des années 1980. Les taux de chômage dans chacun de ces pays étaient toujours inférieurs à la moyenne de l'OCDE, malgré une récente augmentation. Les taux actuels sont encore enviables, si on les compare à ceux du Canada; ils sont cependant élevés si on les compare à la moyenne de la plupart de ces pays pendant les années 1970 et au début des années 1980.

Il est possible que le tripartisme économique ait surtout eu une influence sur la fréquence des grèves. Durant l'entre-deux-guerres, et pendant la période d'après-guerre la chute du taux de grève de pays tels que l'Autriche, la Suède et la Norvège, a été vraiment spectaculaire, compte tenu surtout des conflits sociaux que ces pays avaient connus dans le passé. Il est possible que la principale contribution de la formule tripartite ait été la réduction du nombre des conflits industriels et sociaux.

Du bref aperçu qui précède, nous pouvons conclure que la coopération tripartite constitue une option valable pour la gestion d'une économie moderne. Les mécanismes tripartites ont bien servi certains pays, surtout dans des périodes particulières. Si le Canada devait faire face à une nouvelle poussée inflationniste, une politique volontaire des revenus présenterait certainement beaucoup d'intérêt. Nous devons, cependant, émettre certaines réserves. Le succès de cette formule dans divers pays européens a été facilité par les structures et les relations économiques et politiques qui forment la trame de ces sociétés; néanmoins, le processus n'a pas toujours été facile. En outre, les restrictions volontaires n'ont jamais constitué une formule magique de succès économique.

Le processus consultatif dans le contexte canadien

Il est évident que la plupart des conditions particulières, qui ont rendu possible la mise en œuvre d'une politique des revenus dans certains pays européens, n'existent pas au Canada. En effet, les institutions canadiennes sont caractérisées par la fragmentation, et non par la centralisation de leur pouvoir. Dans les institutions économiques aussi bien que politiques, l'autorité est dispersée entre des groupes concurrents, de telle sorte que l'interaction centralisée, qui est à la base du système tripartite, ne peut fonctionner.

Dans le domaine politique, notre système fédéral partage le pouvoir économique entre deux paliers de gouvernement. Aussi, notre politique économique se réalise à la suite d'actions indépendantes et souvent opposées de 11 gouvernements. Ce partage constitutionnel n'empêche naturellement pas les autorités fédérales de discuter de l'élaboration d'un programme de restrictions volontaires avec les entreprises et les syndicats, mais elle limite les perspectives d'accords globaux. Le gouvernement fédéral ne peut, par exemple, conclure une entente sur les salaires des employés provinciaux (qui constituent un élément important des syndicats de fonctionnaires) ou sur les prix réglementés par les provinces. Un accord véritablement global

nécessiterait donc des discussions entre le patronat, les travailleurs et les 11 gouvernements. L'histoire des conférences fédérales-provinciales a démontré qu'il ne faut pas se faire d'illusions quant à l'issue de tels débats.

Au Canada, les organisations patronales et syndicales sont également caractérisées par une fragmentation de leur autorité. Les entreprises ne manquent certainement pas de représentants dans notre pays. Environ 480 associations d'entreprises à vocation nationale existent à l'heure actuelle, et plus de 102 d'entre elles représentent divers intérêts dans le secteur agricole. Cependant, contrairement à ce qui se passe en Europe, les associations canadiennes sont fragmentées, pluralistes, et se font souvent concurrence. La vaste majorité d'entre elles représentent les intérêts de producteurs particuliers, et elles ne sont pas regroupées dans une association centrale qui puisse parler au nom de toutes les entreprises. Même les associations générales, comme le Conseil d'entreprises pour les questions d'intérêt national, la Chambre de commerce canadienne, la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante, et la *Canadian Organization of Small Business*, représentent des éléments différents du monde des affaires. En outre, ces groupes généraux sont des associations de membres individuels, sans relations officielles avec des organisations sectorielles, comme l'Association des manufacturiers canadiens ou les nombreuses autres associations sectorielles, et ils ne sont pas habilités à parler au nom de tous les groupes d'entreprises. (Au Canada, les organisations les plus centralisées se retrouvent au palier provincial, comme le *Business Council of British Columbia* et le Conseil du patronat du Québec.) Plus important encore, étant donné leur nature volontaire, ces organisations ne peuvent lier leurs membres à des normes spécifiques ou même engager l'ensemble du monde des affaires dans une direction unique. Nous pensons que les associations d'entreprises ont un rôle important à jouer dans le processus de consultation sur les politiques économiques, sujet dont nous traitons à la Partie V de ce Rapport. Mais ces organisations ne peuvent qu'encourager leurs membres à adopter une ligne de conduite sur les salaires et les prix.

Cette dispersion du pouvoir se retrouve dans les syndicats canadiens, qui n'ont pas la structure centralisée qui sert de base au tripartisme européen. Premièrement, la proportion de travailleurs syndiqués est beaucoup plus basse au Canada qu'en Europe, et la question de la représentation des intérêts des travailleurs non syndiqués dans les négociations fait l'objet de controverses. Il y a, cependant, plus important encore : la nature pluraliste du mouvement syndical canadien. Alors que l'Allemagne de l'Ouest, par exemple, compte 16 syndicats au total, les syndicats canadiens sont fragmentés, et la plupart sont petits. En 1980, le mouvement syndical au Canada comprenait 734 syndicats, dont les deux tiers comptaient moins de 10 000 membres, et 40 d'entre eux, moins de 22 membres. Cette fragmentation organisationnelle est la contrepartie d'un processus de négociations collectives hautement décentralisé. Bien qu'il existe des exceptions dans certaines industries et dans certaines régions, la plupart des négociations au Canada se font entre un seul syndicat et un seul employeur, dans un endroit unique. Malgré l'existence de liens non officiels entre les unités, ce système est l'un des plus décentralisés au monde.

Il est certainement à l'opposé des structures centralisées des pays qui ont adopté le modèle tripartite. Comme l'a fait remarquer un commentateur :

[La centralisation] est insignifiante lorsqu'on la compare à celle des Scandinaves et des Européens de l'Ouest [...] où les organisations « multi-employeurs » sont la règle. Au Canada, seulement 8 pour cent des unités regroupant 25 pour cent des travailleurs négocient dans une structure multi-employeurs, et un nombre important de ces unités sont au niveau local. Cette situation contraste avec celle de la Scandinavie ou de l'Europe de l'Ouest, où les négociations au niveau régional ou national sont courantes. Seuls les États-Unis et le Royaume-Uni présentent une semblable décentralisation[11].

Cette structure fragmentée existe également au niveau national. Le Congrès du travail du Canada (CTC) est certainement la fédération centrale principale la mieux placée pour engager des discussions au niveau national. Mais le CTC ne peut parler au nom de tous les travailleurs syndiqués, car le Canada compte plusieurs fédérations distinctes. En outre, le pouvoir économique réel de la plupart des syndicats – le pouvoir de s'organiser et de négocier collectivement – réside surtout dans leurs syndicats locaux et est exercé dans une tradition d'autonomie locale considérable. La fédération centrale demeure une association volontaire de syndicats, réglementant les relations qui existent entre ses affiliés et représentant leurs intérêts collectifs auprès des gouvernements. Ni le Conseil de CTC, ni les conseils de la plupart des syndicats affiliés, n'ont le pouvoir absolu de prendre, au nom des syndicats locaux, des décisions qui engagent tout le mouvement.

On se rend compte des implications de cette dispersion de l'autorité, lorsqu'on étudie les questions de politique volontaire des revenus. L'échec des discussions de 1976–1977 sur l'abandon des contrôles obligatoires des salaires et des prix alors en vigueur est en partie dû à ce fait. Comme on peut le lire dans une étude effectuée pour le compte de la Commission :

Il n'y avait pas de précédent au Canada d'une centrale syndicale adoptant une ligne de conduite des négociations salariales. Le CTC ne possède pas les mécanismes nécessaires à l'évaluation de telles lignes directrices ou à l'obtention d'un consensus à leur sujet. Ainsi, même si les dirigeants du CTC avaient jugé qu'une telle ligne de conduite était dans l'intérêt de leurs membres, ils auraient radicalement changé leur façon d'agir en l'adoptant et auraient donc pris un risque considérable. Ils n'avaient pas reçu, à leur congrès de 1976, le mandat d'entreprendre ce genre d'activité, et auraient eu à rendre compte de leur action au congrès de 1978[12].

Donc, contrairement à ce qui se passe en Europe, la nature fragmentaire de nos institutions politiques et économiques fait obstacle à l'élaboration d'une politique volontaire des revenus. La nature des relations politiques existant entre le patronat, les syndicats et le gouvernement est également différente au Canada. Comme nous l'avons indiqué plus haut, un facteur-clé de l'apparition du tripartisme en Europe a été la formation ou le contrôle des gouvernements par les partis sociaux-démocrates, étroitement liés aux syndicats. Les dirigeants syndicaux étaient, dans l'ensemble, d'accord avec l'orientation générale de la politique économique et sociale, ce qui les incitait à coopérer

sur la question difficile des restrictions des revenus. Dans le cas du Canada, cependant, la relation étroite existant entre les syndicats et le Nouveau parti démocratique, qui n'a pas encore pris le pouvoir au niveau national, complique la situation. Il existe, du côté syndical, des tiraillements permanents entre les objectifs politiques à long terme et la coopération avec les gouvernements de l'heure, et cette tension contribue à une profonde ambivalence sur la valeur d'arrangements consultatifs en général. En fait, dans l'ensemble du mouvement ouvrier, on doute fortement que toute action, qui va au-delà du processus de négociation collective, serve les intérêts des membres.

Étant donné ce contexte institutionnel et politique, l'échec des tentatives d'élaboration d'une politique volontaire des revenus n'est probablement pas surprenant. En 1969, le gouvernement fédéral créait la Commission des prix et des revenus, qui tenta de négocier un ensemble d'engagements sur les restrictions entre le patronat, les syndicats et les gouvernements. Après une série de réunions préliminaires, le CTC et la Confédération des syndicats nationaux rejetaient tous deux l'idée de lignes directrices volontaires. La Commission des prix et des revenus continua ses efforts, et à la conférence nationale de février 1970, elle réussit à obtenir du monde des affaires, un accord général sur la limitation des hausses des prix. Mais une tentative ultérieure, en vue de l'adoption d'une limite de 6 pour cent de l'augmentation des salaires et des traitements, échoua, à la suite de l'opposition continue des syndicats et de l'acceptation par le gouvernement fédéral de plusieurs ententes dans la fonction publique, qui dépassaient cette limite. Sans engagement sérieux sur les salaires et les traitements, le Programme de restriction des prix se termina à la fin de l'année 1970.

Afin de combattre une autre flambée de l'inflation en 1974, le ministre des Finances, M. John Turner, tenta d'obtenir un consensus avec le patronat et les syndicats sur la nécessité des restrictions volontaires. Il entreprit une série de discussions qui se poursuivirent au cours de 20 réunions qu'on en vint à désigner sous le nom de « pourparlers en vue du consensus ». Ces rencontres furent entreprises à deux niveaux. Au niveau politique, elles réunissaient le ministre, certains dirigeants d'entreprises désignées, et les dirigeants du CTC. L'objectif (pour le gouvernement, du moins) était d'arriver à une conception commune de la situation économique du Canada, qui devait servir de base à un accord sur des mesures appropriées de restrictions. En avril 1975, cependant, lorsque le gouvernement proposa une ligne de conduite pour une augmentation des salaires de 12 pour cent (jusqu'à un maximum de 2 400 dollars), avec une limitation similaire de la hausse des prix et des profits, le CTC rejeta la proposition. En octobre 1975, le gouvernement imposa un programme de contrôles obligatoires.

Une autre série de consultations, les « pourparlers d'après contrôles », commença en septembre 1976, à la demande du gouvernement, afin d'envisager la possibilité d'un abandon précoce des contrôles (lesquels devaient durer jusqu'en 1978) et d'un accord sur une politique de remplacement. D'abord, le gouvernement, représenté par le Premier ministre, plusieurs ministres et quelques hauts fonctionnaires, rencontrèrent séparément les représentants patronaux et syndicaux. Au début de l'année 1977 toutefois, les

dirigeants d'entreprises et les chefs syndicaux découvrirent qu'ils avaient un intérêt commun, celui d'abandonner les contrôles et d'améliorer le système de consultation avec le gouvernement; par la suite, les réunions devinrent tripartites. En juin 1977, le gouvernement fit des propositions spécifiques : les contrôles se termineraient en 1977, un an avant la date prévue, si les entreprises et les syndicats prenaient certains engagements en matière de salaires et de prix; s'ils ne répondaient pas dans les deux semaines qui suivaient, les contrôles se poursuivraient jusqu'à la date prévue. Le CTC rejeta la proposition et, en fait, mit fin au processus de consultation.

La pertinence des mécanismes volontaires

En dépit de l'intérêt que présente un système d'accords volontaires dans l'élaboration d'une politique des revenus, la structure des institutions et la complexité des relations politiques au Canada rendent difficile l'application du modèle tripartite. Il y a place pour des mécanismes d'élaboration de consensus, en particulier d'un mécanisme permettant un dialogue national permanent sur nos problèmes et nos perspectives économiques. Mais nos objectifs de politique des revenus doivent tenir compte de notre expérience. Dans une société démocratique, le désir d'obtenir un consensus fait croire que le gouvernement canadien devrait toujours choisir un programme volontaire. En outre, il semble que la récente récession nous ait amenés à reconsidérer nos attitudes traditionnelles à l'égard des politiques des revenus; si le Canada était de nouveau aux prises avec une inflation grave, il se pourrait qu'une politique de restriction des revenus soit mieux accueillie que par le passé. Quoi qu'il en soit, les perspectives de l'élaboration d'une politique efficace des revenus, purement volontaire, demeurent très incertaines.

Les contrôles réglementaires des salaires et des prix

Étant donné l'échec des mécanismes volontaires pour réduire les pressions inflationnistes au Canada, le gouvernement doit se tourner vers d'autres mesures : contrôles réglementaires des salaires et des prix (ou des bénéfices), politique fiscale des revenus, ou simple application de la politique macro-économique (choix qui implique presque certainement une récession)[13]. Aucune de ces mesures ne semble très intéressante, mais telles sont les options dont dispose le gouvernement.

Les contrôles réglementaires des salaires et des prix sont, au moins, faciles à concevoir. Ils visent à obtenir par règlement ce que la structure de l'économie ne permet pas de réussir autrement, c'est-à-dire une réduction du taux actuel d'inflation, sans augmentation substantielle du chômage. Les contrôles font souvent partie d'un ensemble de politiques de lutte contre l'inflation, qui comprennent également la politique monétaire, afin de combattre l'inflation en diminuant la croissance de la masse monétaire.

Si l'on arrive à convaincre la population que la réduction de l'inflation obtenue au moyen de contrôles n'est pas temporaire, le niveau d'anticipation de l'inflation diminuera, ce qui entraînera une baisse de l'inflation pour chaque niveau donné de chômage. Dans la mesure où ces contrôles sont

accompagnés d'une politique monétaire appropriée, une reprise de l'inflation ne devrait pas se produire lors de l'abandon des contrôles, et il n'y a donc pas de raison que le public s'attende à ce qu'elle reprenne. En d'autres termes, l'utilisation des contrôles, comme élément d'un ensemble de mesures permettant à l'économie de passer d'un taux d'inflation élevé à un taux d'inflation faible, n'implique absolument pas que l'on induise le public en erreur. Ce point est essentiel, parce que les perspectives de succès à long terme dépendent de la confiance du public, en ce que les pressions inflationnistes ne se feront pas à nouveau sentir après l'abandon des contrôles.

Les avantages des contrôles

Les avantages théoriques des contrôles temporaires des salaires et des prix sont évidents. Mais comment ces programmes ont-ils fonctionné en pratique? Les gouvernements tentent de réglementer les prix depuis les temps bibliques. Ils ont le plus souvent échoué, parce qu'ils ne supprimaient pas la source des pressions inflationnistes – une augmentation de la masse monétaire ou toute autre cause de demande excédentaire. Ici, cependant, nous décrivons une forme de politique des revenus beaucoup plus élaborée, où la réglementation des salaires et des prix est accompagnée d'une réduction appropriée du taux de croissance de la masse monétaire.

L'expérience des politiques de réglementation des revenus dans les pays occidentaux – entre autres aux États-Unis et au Royaume-Uni – pendant la période de l'après-guerre, n'a pas été concluante. Dans de nombreux cas, cette politique semble avoir eu peu d'effets. Dans d'autres, les résultats n'ont été que temporaires, avec une escalade des prix, dès la suppression des contrôles. Dans beaucoup de ces expériences malheureuses, les contrôles n'étaient cependant pas combinés à des mesures appropriées de resserrement monétaire. Jusqu'à maintenant, la Commission de lutte contre l'inflation (CLI) constitue probablement l'un des meilleurs exemples de réglementation des revenus intégrés à une politique globale comprenant des mesures de contrôle de la masse monétaire. Les arguments en faveur d'une politique de contrôle des salaires et des prix reposent principalement sur cette expérience.

Quel a été le succès du Programme de lutte contre l'inflation? Il n'est pas facile d'évaluer l'impact d'un programme de contrôles. Toute réduction de l'inflation survenue pendant son application pourrait être attribuée à d'autres causes. D'autre part, même si l'inflation n'avait pas baissé (peut-être à la suite d'augmentations inévitables du prix des importations), les prix auraient peut-être augmenté davantage sans les contrôles. En d'autres termes, pour mesurer les effets des contrôles, on doit déterminer ce qui serait arrivé en leur absence, toutes choses étant égales par ailleurs. Cette question a fait l'objet d'un certain nombre d'études. La plupart concluent que, pendant ses trois années d'existence, le Programme a amené une réduction des augmentations de salaires de 2,5 à 4 pour cent par an. Une diminution comparable des hausses salariales par des mesures de resserrement monétaire aurait occasionné, pense-t-on, un taux de chômage d'environ 12 à 13 pour cent, en comparaison avec les taux de 7 et 8 pour cent que l'on a connus[14].

Les effets du Programme sur la hausse des prix ont été moins impressionnants. Les contrôles, qui n'avaient que des effets indirects sur les prix (par l'intermédiaire des restrictions des bénéfices), n'ont eu d'effet que sur environ 60 pour cent des biens qui entrent dans le panier de l'Indice des prix à la consommation (IPC). Pendant les deux ans qui ont précédé le Programme, le taux annuel de changement de l'IPC a baissé de 11 pour cent environ à 7,5 pour cent, la première année, et à 8 et 9 pour cent respectivement les deuxième et troisième années. La baisse importante de la première année était principalement due à une diminution du prix des aliments qui n'avait pas tellement rapport avec les contrôles. Par contre, au cours des deuxième et troisième années du Programme, il se produisit d'importantes augmentations de prix dans le secteur alimentaire, le secteur énergétique, et celui des importations qui, eux, n'étaient pas contrôlés et qui annulèrent les pressions à la baisse sur les prix contrôlés. À la suite de ces chocs inflationnistes inattendus en 1977 et 1978, le Programme n'a pas atteint ses objectifs. Cependant, ces chocs auraient de toute manière provoqué une augmentation des taux d'inflation. On estime que, sans les contrôles, la hausse des prix aurait été de 1 à 2 pour cent plus élevée chaque année, en 1977, 1978 et 1979. Le délai est intéressant. Au cours de la première année, le Programme a eu peu d'effets sur les prix, parce que les contrats de travail en vigueur n'avaient pas été abrogés. Mais ses effets sur les hausses des prix se sont faits de plus en plus sentir, à mesure que le temps passait : ils atteignirent leur maximum en 1979 – année qui a suivi la fin du programme[15].

Les marges bénéficiaires déclinèrent pendant le PLI, mais cette baisse semble surtout provenir du ralentissement de l'activité économique. En d'autres termes, les contrôles des bénéfices ne semblent pas avoir indépendamment exercé d'effets importants, du moins sur l'ensemble de l'économie. Les résultats du Programme sur les hausses des prix ont été principalement, sinon totalement, occasionnés par la réduction des taux de croissance du coût de la main-d'œuvre, due à une réduction de la hausse des salaires. Les études indiquent également, qu'après la suppression des contrôles, il ne s'est pas produit d'explosion des salaires ou des prix. L'expérience du PLI confirme donc la théorie selon laquelle les contrôles directs des salaires et des prix peuvent faciliter la transition entre un taux d'inflation élevé et un taux faible, théorie qui rejoint la sagesse traditionnelle canadienne.

Aucune étude n'a encore été publiée sur l'efficacité du Programme « 6 et 5 » de contrôle des hausses de salaires dans le secteur public, programme qui a été mis en œuvre par le gouvernement fédéral et la plupart des gouvernements provinciaux, en 1982 et 1983. Il est incontestable que les augmentations de salaires dans le secteur public et dans le secteur privé ont considérablement baissé en 1982. Il est cependant difficile de déterminer dans quelle mesure ce déclin est dû à la grave récession, qui s'est alors fait sentir, ou aux contrôles. Pour bien répondre à cette question, il faut attendre les résultats de recherches économétriques poussées, mais un simple examen des données fait croire que le plafond de 6 pour cent, imposé au cours de la première année du programme fédéral, a eu, en soi, des effets sur les ententes salariales du secteur public. Par contre, le plafond de 5 pour cent, imposé au cours de la deuxième année du Programme, était, en rétrospective, probablement trop

élevé; il semble avoir occasionné des hausses, qui étaient supérieures à ce qu'elles auraient été en l'absence d'une telle politique. Cela prouve combien il est difficile de fixer à l'avance des normes de salaires ou de prix : ces normes risquent de s'avérer inappropriées aux conditions économiques, au moment où on les applique.

Les coûts des contrôles

Étant donné que presque tous les pays industrialisés du monde occidental ont utilisé une forme quelconque de politique des revenus à un moment ou à un autre, les coûts reliés aux contrôles directs des salaires et des prix sont bien connus, et ils sont loin d'être négligeables. Les frais d'administration à eux seuls sont considérables. Ces contrôles nécessitent des équipes de fonctionnaires pour surveiller les augmentations de salaires et de prix, ainsi que la mise en application des directives. (L'une des tâches les plus difficiles et les plus onéreuses est l'évaluation des coûts des avantages sociaux.) Les procédés et méthodes de rapport imposent également des frais au secteur privé. Il y a, en plus, les coûts des distorsions reliées aux limites imposées pour les salaires et pour les prix, limites qui ne permettent pas les changements qui se seraient autrement produits en réponse aux forces économiques du marché. On peut illustrer ce point à l'aide d'un exemple simple.

Supposons une économie où il y a cinq marchandises qui représentent chacune 20 pour cent du PNB, et qui doivent subir des augmentations de prix différentes, en l'absence d'une politique des revenus. Une politique des revenus idéale réduirait toutes ces augmentations hypothétiques dans des proportions égales, préservant ainsi la relativité des changements prévus et empêchant que des effets nuisibles interviennent dans l'activité économique normale. Lorsque l'objectif est de réduire le taux d'inflation de 6 à 3 pour cent, la distribution des changements des prix se ferait comme suit :

Marchandises	1	2	3	4	5
Proportion du PNB	20%	20%	20%	20%	20%
Pourcentage prévu d'augmentation des prix	2	4	6	8	10
Augmentation des prix non inflationniste	– 1	1	3	5	7

La pression à la baisse est proportionnellement la même à tous les niveaux et maintient la répartition relative des prix, qui aurait eu lieu en l'absence de contrôles.

Toutefois, dans un programme normal, les limites imposées sont uniformes. Supposons que ce programme limite à 3 pour cent l'augmentation du prix de toutes les marchandises. La répartition des changements de prix se fera comme suit :

Marchandises	1	2	3	4	5
Pourcentage prévu d'augmentation des prix	2%	4%	6%	8%	10%
Augmentation des prix contrôlés	3	3	3	3	3

La répartition des prix ne correspond plus à celle que le marché aurait déterminée. Le contrôle existant devient un nouveau plancher dans certains cas et ne représente pas la valeur réelle de certaines marchandises. Sans contrôle, il y a, pour toute année donnée, une variation considérable entre les augmentations de salaires négociées et les hausses des prix. Un programme de contrôle, qui établit des limites supérieures, même avec des modalités d'exceptions administrativement coûteuses, modifie cette répartition de manière non souhaitable. En outre, l'application de plafonds à toutes les augmentations de salaires cause certaines injustices qui peuvent diminuer l'appui du public envers le programme.

Les questions constitutionnelles et politiques

La mise en œuvre d'un programme de contrôles réglementaires des salaires et des prix au Canada soulève un certain nombre de questions constitutionnelles et politiques. Certaines découlent du partage des compétences entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. Ce partage limite le pouvoir du gouvernement fédéral d'élaborer un programme de contrôles réglementaires, bien qu'en réalité ces limites soient peut-être moins rigides qu'il ne le semble au premier abord.

Dans des conditions normales, les prix et les revenus relèvent en général de la compétence provinciale, car les matières relatives à « la propriété et aux droits civils » sont attribuées aux provinces, conformément à l'article 92(*13*) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867*. (Le parlement fédéral peut, naturellement, légiférer sur des politiques des revenus dans les secteurs relevant de sa compétence, comme les banques, les compagnies aériennes, les chemins de fer et les sociétés fédérales de la Couronne.) Cependant, la *Loi anti-inflation*, adoptée en 1975, a donné au gouvernement fédéral le pouvoir de légiférer sur les prix, les marges bénéficiaires et les salaires, dans certains domaines du secteur privé. De plus, la Loi s'appliquait directement au secteur public fédéral et autorisait le gouvernement à conclure des accords avec les provinces, afin d'appliquer le programme aux secteurs publics provinciaux. Administrée par un tribunal fédéral, la Loi devait demeurer en vigueur jusqu'en 1978, à moins que le programme ne soit aboli avant cette date.

Plusieurs syndicats ont contesté la constitutionnalité de cette Loi. Soutenant que la Loi était justifiée par le pouvoir d'urgence, le gouvernement fédéral, en 1976, demanda à la Cour suprême du Canada de statuer. Dans une décision prise à une majorité de sept voix contre deux, la Cour jugea que la Loi était valide, car le gouvernement fédéral avait le droit de faire des lois pour « la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada » en cas d'urgence, même en temps de paix.

On peut déduire de ce jugement plusieurs points-clé pour l'avenir. Premièrement, la Cour ne demandera pas s'il y a preuve d'urgence, mais s'il existe un « fondement rationnel » à la Loi. Deuxièmement, des preuves extrinsèques, comme des mémoires économiques ou des documents gouvernementaux portant sur la question, seront admissibles pour déterminer si ce fondement rationnel existe. Troisièmement, le fardeau de la preuve de l'absence de fondement rationnel revient aux demandeurs. Et quatrièmement,

la Cour ne prendra pas en considération la sagesse ou les perspectives de succès de la Loi. Par conséquent, en vertu de ce jugement, le Parlement fédéral peut présenter un programme réglementaire de contrôle des prix et des salaires en cas d'urgence, si la mesure proposée a un fondement rationnel. En outre, la Cour ne mettra probablement pas en question l'évaluation du gouvernement, quant à l'existence de conditions d'urgence[16].

Cependant, il existe une limitation importante : les lois d'urgence sont de nature temporaire, ainsi que l'a indiqué la majorité des juges en 1976. Un système permanent de contrôles des salaires et des prix devrait donc être créé par les deux paliers de gouvernement ou maintenu au moyen d'une modification de la Constitution. En outre, si le gouvernement fédéral avait recours à des programmes d'urgence « temporaires » successifs, la nature de l'urgence deviendrait suspecte sur le plan juridique – au détriment presque certain des relations fédérales-provinciales.

La *Charte canadienne des droits et des libertés* peut avoir des conséquences sur la mise en œuvre des politiques des revenus. Une politique des revenus restreint l'usage des négociations collectives, mais ne peut empêcher personne d'adhérer à un syndicat, ou d'en former un. Donc, des contrôles temporaires des salaires ne semblent pas être contraires à la liberté d'association que la Charte garantit. Cependant, la plupart des politiques des revenus s'appliquent sélectivement. (Par exemple, les directives du PLI ne s'appliquaient qu'aux entreprises qui comptaient 500 employés ou plus, aux entreprises dont les employés négociaient en association avec des employés d'autres entreprises, aux sociétés de construction qui comptaient plus de 20 employés, aux employés du gouvernement fédéral et des sociétés de la Couronne, aux employés des gouvernements provinciaux participants, et aux membres de professions libérales.) Une politique qui ne s'applique qu'à une partie de la main-d'œuvre pourrait être contestée, en vertu de la garantie du droit à l'égalité de la Charte.

Des considérations politiques compliquent également les programmes réglementaires. Les contrôles réussissent mieux, si le patronat et les syndicats les appuient, mais toute tentative en ce sens, entraîne les contraintes et les tensions que nous avons décrites plus haut dans notre examen des mécanismes volontaires. Le fait que les salaires sont plus faciles à contrôler que les prix peut faire penser que le programme est essentiellement dirigé contre les travailleurs. Même lorsqu'un programme ne vise pas à ralentir la croissance des salaires réels, il peut, en fait, produire ce résultat, si des chocs inflationnistes inattendus se font sentir sur le secteur des prix non contrôlés. Chaque fois qu'il existe une différence de traitement, il devient plus difficile d'obtenir la coopération et, à la limite, la soumission des travailleurs aux efforts futurs de lutte contre l'inflation. (C'est cette logique fondamentale qui a conduit à un éventail de plus en plus large de politiques à la base des « contrats sociaux » négociés en Europe pendant les années 1970.)

Le fait qu'il peut être politiquement difficile de mettre fin à des contrôles dans certains secteurs soulève un autre problème. Le contrôle des loyers existe toujours dans certaines provinces, vestige du programme « temporaire » de 1975–1978.

Plus généralement, les politiques des revenus étendent le pouvoir politique à un grand nombre d'activités privées et augmentent la responsabilité de l'État en matière économique. Elles transfèrent également au domaine public une portion accrue de la fonction distributive de la société. Le gouvernement est engagé depuis longtemps dans la redistribution des revenus au moyen du régime fiscal et des régimes d'avantages sociaux, mais avec une politique des revenus, il est bien évident que l'État devient l'arbitre de dernier ressort des différences de revenus. Ce point est très important sur le plan psychologique. Les résultats de la répartition selon la loi du marché peuvent sembler inéquitables, mais le processus est relativement anonyme. Au contraire, une politique des revenus place les questions de répartition au centre même des préoccupations du gouvernement et introduit inévitablement des conflits dans le processus politique. La difficulté est que, sans un large consensus social sur la répartition idéale des ressources de la nation, les gouvernements peuvent difficilement effectuer un ajustement précis des différences de revenus, surtout lorsque les revenus réels sont stationnaires ou même déclinants. Le danger est que les conflits occasionnés par ces efforts peuvent considérablement aviver les tensions politiques dans l'ensemble de la société.

Dans ce domaine, rien n'est cependant inévitable. Un certain nombre de pays européens ont réussi à contenir ces pressions; la stabilité politique de certains d'entre eux a probablement été renforcée par les politiques des revenus. L'Autriche en est un exemple. Mais il faut également noter l'expérience contraire de la Grande-Bretagne. Dans ce pays, l'échec de la politique des revenus, réglementaire aussi bien que volontaire, a souvent eu des conséquences dramatiques pour ses auteurs : rappel du gouvernement conservateur du Premier ministre Edward Heath en février 1974 et du gouvernement travailliste du Premier ministre James Callaghan en mars 1979.

En plus de toutes ces considérations, il y a les coûts reliés à l'ingérence dans la liberté individuelle. Que ces coûts soient difficiles à mesurer ne signifie pas qu'ils sont négligeables.

Les avantages des contrôles temporaires

Les contrôles réglementaires temporaires des salaires et des prix, lorsqu'ils font partie d'une politique globale comprenant des mesures de restriction modérée de la demande, sont probablement préférables à des mesures de restriction rigoureuse de la demande, pendant une brève période ou de restriction modérée, pendant une période prolongée. Le gouvernement peut cependant décider de ne pas adopter des contrôles réglementaires, parce qu'il n'est pas sûr de posséder la compétence constitutionnelle de le faire, ou parce qu'il craint les objections des partis de l'opposition et d'autres groupes, en particulier des syndicats. Toutefois, si l'inflation augmente à nouveau, le gouvernement ferait bien d'adopter ces contrôles, afin d'éviter la récession résultant de mesures de gestion de la demande. Dans ce cas, il devrait convaincre le public que ceux qui bénéficient le plus d'un programme de contrôle des revenus et des prix sont les travailleurs qui, autrement, auraient été mis à pied, les propriétaires d'entreprises qui auraient fait faillite et les nombreuses autres personnes dont les perspectives de revenu et d'emploi

auraient été réduites. Si le public se rend compte de ces avantages, il sera mieux disposé à appuyer de telles politiques.

Les politiques fiscales de contrôle des revenus

Étant donné les difficultés d'application des politiques de contrôles réglementaires ou de restriction de la demande, on a proposé des politiques fiscales de contrôle des revenus (PFR). Les mesures proposées varient; cependant, elles ont toutes un élément commun en ce qu'elles encouragent la modération des augmentations de prix et de salaires. D'une part, comme dans le cas des contrôles directs, ces politiques ne visent à éviter le chômage élevé et les pertes de production consécutives à la lutte contre l'inflation que par des mesures de resserrement monétaire et fiscal. D'autre part, ces politiques tentent d'utiliser, plutôt que de remplacer, les mécanismes décentralisés de prise de décision par les individus et de négociations collectives et, ainsi, préservent les avantages en matière d'information que ces individus et ces groupes possèdent, ainsi que la liberté individuelle.

Alors que les contrôles réglementaires imposent des limites ou des normes aux salaires et aux prix, les politiques fiscales de contrôle imposent un ensemble de règles à l'intérieur desquelles les entreprises et les travailleurs sont libres de déterminer les salaires et les prix. Cependant, ces règles sont telles que ceux qui déterminent les prix et les salaires ont intérêt à être modérés; généralement, ces règles comprennent également des normes ou des lignes directrices concernant des pourcentages d'augmentation des salaires, des prix, des marges bénéficiaires ou de combinaisons de ces facteurs. Ces mécanismes peuvent utiliser les impôts (la méthode du bâton), les subventions (la méthode de la carotte), ou une combinaison des deux. Pour les entreprises, on peut utiliser l'impôt sur les bénéfices des sociétés, la taxe à la valeur ajoutée ou les cotisations sociales; pour les employés, on peut se servir de l'impôt sur le revenu des particuliers ou les cotisations sociales. Quelles que soient les règles, elles ne s'appliquent normalement qu'au secteur privé. Dans le secteur public et para-public, on peut appliquer les normes directement.

Il existe des PFR continues et des PFR discrètes. Une PFR discrète pénalise de la même façon toutes les augmentations supérieures à la norme et récompense de la même façon toutes les augmentations inférieures à la norme. Une PFR continue n'a pas de normes spécifiques; elle fournit plutôt un barème des taux d'impôts ou de subventions, qui varie en fonction du taux d'augmentation des prix ou des salaires. Par exemple :

Pourcentage observé d'augmentation des prix	Taux d'imposition sur les profits des sociétés
10	54
8	52
6	50
4	48
2	46
0	44
−2	42
−4	40

Il est possible de combiner des barèmes continus et des barèmes discrets; par exemple, la politique peut prévoir un barème des taux d'impôts pour les augmentations supérieures à la norme, et un taux uniforme pour les augmentations inférieures à la norme.

Une méthode que l'on cite souvent consiste à utiliser l'impôt sur les bénéfices des sociétés pour inciter les entreprises à résister aux augmentations des salaires supérieures à la norme : l'importance de la pénalisation (le taux d'imposition) dépend de la différence entre l'augmentation accordée et la norme. Des PFR plus élaborées (et par conséquent plus onéreuses à administrer) s'appliquent à la fois aux salaires et aux prix ou aux profits. Par exemple, on accorde une réduction d'impôt aux employés ayant accepté des augmentations de salaires conformes aux directives, ainsi qu'aux employeurs, dont les augmentations de prix ou les marges bénéficiaires ne dépassent pas la norme.

Les PFR devraient être neutres fiscalement (un revenu net égal à zéro) afin d'être perçues comme un moyen de contrôler l'inflation, sans viser à augmenter les recettes publiques ou à fournir un stimulant fiscal. Elles peuvent réaliser cet objectif en prévoyant des éléments de récompense et de pénalisation qui s'annulent les uns les autres. Ou encore, une politique qui ne prévoit que des récompenses peut être combinée à une augmentation du taux général d'imposition.

Les avantages et les inconvénients des politiques fiscales de contrôle des revenus

Lorsqu'on compare la politique des contrôles réglementaires et les politiques fiscales de contrôle des revenus, il faut remarquer la similitude des raisons pour lesquelles on les met en œuvre, et celle des difficultés qu'elles soulèvent. On considère, à juste titre, que ces deux méthodes complètent, plutôt qu'elles ne remplacent, les politiques de restriction de la demande visant à lutter contre l'inflation. Leur succès apparent incite le gouvernement à abandonner ou à assouplir prématurément le volet «restriction de la demande» de sa politique globale. Elles impliquent toutes deux des tâches administratives similaires : mesure des changements de prix et de salaires, ainsi que des avantages sociaux, et surveillance de la conformité à la politique. Aucune des deux ne peut couvrir tous les prix et les salaires de l'économie, et elles occasionnent toutes deux certaines des inefficacités et des injustices qui sont reliées à une mise en application inégale. Finalement, on ne devrait utiliser ces deux méthodes qu'occasionnellement, et sur une base temporaire, lorsque des pressions inflationnistes graves les justifient.

Alors que notre expérience des diverses formes de contrôles réglementaires est étendue, celle des PFR est limitée. Un certain nombre de pays ont sérieusement envisagé d'adopter de telles mesures, mais, seule la Hongrie l'a fait. Des études démontrent que, grâce à ces politiques, ce pays a réussi à contenir les pressions inflationnistes, mais il n'est pas certain que l'expérience hongroise s'applique à des économies où la planification n'est pas centralisée. Par conséquent, le doute persiste quant au rôle que jouent des PFR dans la baisse de l'inflation et quant à leurs caractéristiques les plus valables.

Les pays occidentaux industrialisés ont accumulé une longue expérience en matière d'incitations fiscales de toutes sortes, et cela devrait, évidemment, servir à prévoir l'utilité des PFR. En outre, en dépit de l'usage fréquent des contrôles réglementaires, l'efficacité de tels programmes demeure aléatoire.

Les effets des PFR sont plus problématiques que ceux des contrôles réglementaires, mais certains des doutes que l'on a sur ces deux types de politiques ont une même origine. Comme nous l'avons vu, une politique de revenus idéale réduit proportionnellement les augmentations de prix et de salaires, en conservant leur relativité, et ne produit pas d'effets nuisibles sur la répartition des ressources. Il est difficile de concevoir des PFR qui conservent cette relativité, même s'il y a synchronisation parfaite des salaires et des prix. Cependant, certaines PFR y arrivent mieux que d'autres. En particulier, une PFR continue exerce des pressions en aval à tous les points de répartition des changements de prix et de salaires (bien qu'il soit difficile d'obtenir une pression égale à chaque point). Dans l'exemple ci-dessus de barème de PFR continue, une entreprise, située à n'importe quel point de la fourchette de répartition, peut abaisser son taux d'imposition en diminuant ses augmentations de prix.

Néanmoins, la plupart des PFR proposées sont discrètes, avec un barème de taux d'imposition pour les augmentations supérieures à la norme et un taux plus bas pour les augmentions inférieures. De telles politiques ne peuvent maintenir la répartition existante des salaires et des prix, dans la mesure où elles n'exercent pas de pressions à la baisse sur les augmentations, qui auraient été inférieures à la norme en leur absence.

Si nous comparons les effets de PFR discrètes avec ceux des contrôles directs, nous constatons que les deux politiques modifient la répartition des changements de salaires et de prix – les contrôles directs tronquent le sommet de la fourchette de répartition et les PFR en suppriment un segment du milieu. Il est difficile de dire lequel des deux effets est le plus important, puisque, dans les deux cas, il se produit une certaine distorsion. L'avantage des PFR est de permettre de grandes augmentations de salaires et de prix, de telle sorte que ceux qui déterminent ces salaires et ces prix peuvent remédier aux injustices et aux pénuries.

Les PFR continues causent normalement peu de distorsions dans la structure relative des salaires et des prix, mais elles pénalisent les entreprises qui augmentent le plus leurs salaires et leurs prix, même si ces augmentations sont moindres que ce qu'elles auraient dû être, et subventionnent les entreprises dont les augmentations sont inférieures à la valeur la plus faible de la fourchette de distribution. On ne peut donc, pour des raisons d'équité et d'efficacité de répartition, utiliser des pénalités sévères (c'est-à-dire un barème de taux d'impôts très différenciés), ce qui limite l'efficacité potentielle du programme.

Comme dans le cas des contrôles directs, des PFR qui n'annulent pas les contrats existants ne peuvent produire que des résultats modestes, à cause de l'inertie de l'inflation des salaires. L'une des raisons de cette inertie est la durée et le chevauchement des contrats de travail. L'inertie est aussi causée par la lente réponse des anticipations d'inflation aux politiques anti-inflationnistes. En principe, les PFR peuvent réduire ces anticipations, mais les

personnes responsables de la détermination des salaires et des prix doutent généralement du succès de nouveaux programmes. Leur anticipation de l'inflation ne diminuera que lorsqu'ils auront la preuve que ces programmes réduisent effectivement l'inflation. Cela porte à croire que les PFR sont un peu moins efficaces que les contrôles directs.

De nombreux partisans des PFR soutiennent que les frais d'administration de ces politiques sont beaucoup plus bas que ceux des contrôles directs, parce que ces programmes peuvent être mis en œuvre par les services administratifs du système fiscal. Les commissaires estiment cependant que les frais d'administration des PFR sont semblables à ceux des contrôles directs. Premièrement, il n'y a pas de raison de croire que la relation qui existe entre le nombre d'entreprises assujetties au programme et à l'efficacité de celui-ci est différente pour ces deux types de politiques. Par conséquent, l'envergure que l'on juge appropriée devrait être très similaire. Deuxièmement, ces deux types de programmes impliquent une surveillance des augmentations de salaires et de prix et une évaluation de leur conformité aux directives; or, à l'heure actuelle, les services de l'administration fiscale n'accomplissent pas ces tâches. Enfin, les aspects les plus onéreux et les plus complexes de ces activités – l'évaluation des avantages sociaux et la mesure des augmentations de prix – sont communs aux deux programmes. Pour toutes ces raisons, la mise en œuvre, au Canada, de PFR, afin de contenir les hausses de prix et de salaires, nécessiterait probablement des services administratifs dont les effectifs (quant au nombre, à la compétence et aux connaissances) seraient semblables à ceux du *Anti-Inflation Board* des années 1970.

Les coûts sociaux et politiques des PFR sont les plus difficiles à évaluer, mais il est possible qu'ils soient aussi les plus importants. Nous avons vu que ces coûts, pour les contrôles réglementaires, comprennent généralement une réduction générale de l'esprit de bonne volonté et de coopération, une atteinte au système de négociation collective, une augmentation de l'animosité et de la méfiance à l'égard du gouvernement de la part du secteur privé, une réorientation des efforts et des ressources des entreprises et des syndicats, des négociations collectives à l'arène politique, et une acceptation accrue de l'intervention de l'État comme solution aux problèmes économiques. En raison de leur aspect volontaire, les PFR peuvent entraîner des coûts sociaux et politiques plus bas que ceux des contrôles réglementaires. Elles compliquent le processus des négociations collectives et de la détermination décentralisée des salaires et des prix, mais ne suppriment pas ces éléments importants de notre économie de marché.

Cependant, un problème assez important découle de l'utilisation, par les PFR, du régime fiscal. De nombreux observateurs s'inquiètent déjà de la complexité de notre régime fiscal. Ils estiment qu'il faudrait le simplifier et le rendre plus équitable, si l'on veut en assurer l'acceptation sociale, caractéristique importante d'un système largement fondé sur la soumission volontaire. On ignore si les PFR ébranlent la confiance dans le système, mais il faut garder cette possibilité à l'esprit. Du point de vue du gouvernement fédéral, les PFR présentent des avantages évidents par rapport aux contrôles réglementaires, puisqu'on peut les mettre en œuvre, sans invoquer les pouvoirs d'urgence.

En résumé, les commissaires voient peu de raisons de croire que les politiques fiscales des revenus soient plus efficaces pour réduire l'inflation que ne le sont les contrôles réglementaires des salaires et des prix. Les PFR présentent certains avantages par rapport aux contrôles réglementaires, dans la mesure où elles permettent l'utilisation des mécanismes de négociation collective et de détermination des prix et des salaires et où, par conséquent, elles interfèrent moins avec les forces du marché et avec la liberté des personnes que ne le font les contrôles réglementaires.

Conclusions

On demanda à Bernard Shaw, le jour de son 90e anniversaire, s'il aimait être vieux. Shaw répondit : « C'est pas mal, quand on considère l'autre possibilité ». C'est ainsi qu'il faut aborder la question du choix d'une politique de lutte contre le chômage et l'inflation. Chacune des politiques des revenus décrites dans cette section – mécanismes volontaires, contrôles réglementaires des salaires et des prix, et politiques fiscales de contrôle des revenus – présente des inconvénients. Les commissaires ont de sérieuses réserves sur ces trois méthodes. Mais la réduction de l'inflation au seul moyen de la restriction de la demande comporte, comme nous nous en sommes récemment rendu compte, des coûts substantiels, dont plusieurs incombent aux membres les plus démunis de la société. Par conséquent, la conclusion la plus importante de cette section est qu'il existe des raisons sérieuses de considérer avec soin les réformes structurelles qui faciliteraient le contrôle de l'inflation et du chômage. En l'absence de ces réformes structurelles, les gouvernements doivent compter sur des mesures de resserrement monétaire ou fiscal, périodiquement combinées parfois à des politiques temporaires des revenus, pour contenir les pressions inflationnistes.

L'étude des politiques des revenus nous amène à conclure que ces politiques peuvent contribuer à réduire l'inflation, lorsqu'elles font partie d'une politique plus vaste comprenant des mesures de restriction de la demande globale. Une telle combinaison de politiques peut réduire les coûts substantiels reliés à la lutte contre l'inflation au moyen de restrictions de la demande; cette méthode permet de répartir ces coûts dans toute la population de la manière la plus équitable possible.

Apprendre à vivre avec l'inflation ne constitue pas une option acceptable. L'expérience des récentes récessions a de nouveau confirmé qu'il était possible de lutter contre l'inflation par le seul moyen d'une restriction de la demande, mais le coût d'une telle politique est fort élevé. S'il survenait une nouvelle poussée grave, il serait dans l'intérêt des entreprises, des travailleurs et du gouvernement de s'entendre sur des normes volontaires de salaires et de prix. À supposer qu'on ne puisse en arriver à un tel accord (comme cela a été le cas dans le passé), il faudra considérer l'adoption temporaire de contrôles réglementaires ou d'une politique fiscale des revenus.

Notes

1. La plus grande partie de cette section est tirée d'une étude effectuée pour la Commission par W.C. Riddell, « La lutte contre l'inflation et le chômage au Canada : les options et leurs conséquences » dans *La lutte contre l'inflation et le chômage au Canada*, vol. 25 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.
2. Par opposition aux politiques qui tentent de contrôler ou de prévenir les augmentations de prix dans des secteurs particuliers – par exemple, le contrôle des loyers.
3. L. Seidman, « A New Approach to the Control of Inflation » dans *Challenge*, n° 19, juillet/août 1976, p. 40.
4. Le Président des États-Unis, M. Jimmy Carter, le 25 octobre 1978, discours télévisé.
5. Dans cet exemple, ainsi que dans d'autres exemples de cette Partie, nous supposons une vitesse moyenne constante de la circulation de la monnaie.
6. J. Vanderkamp, « Wage and Price Controls: Some Basic Macro Issues » dans *Wage and Price Controls*, sous la direction de Greg Mason (édit.), Winnipeg, University of Manitoba, Institute for Social and Economic Research, 1983.
7. En fait, certains analystes soutiennent que, lorsque la Banque centrale s'engage à réduire la croissance monétaire, il se produit une réduction importante de l'inflation sans les souffrances qu'entraîne une récession. Cet argument est relié à la théorie des « anticipations rationnelles » que nous avons décrite plus haut; si le public croit que la Banque centrale s'est engagée à mettre en œuvre une politique de resserrement monétaire, il pense que l'inflation diminuera; aussi, ses anticipations d'inflation diminuent donc, ce qui entraîne, effectivement, une baisse de l'inflation.

   À l'heure actuelle, les preuves de la justesse de cette théorie manquent, mais ses partisans affirment qu'on ne peut la prouver uniquement parce que le public n'a pas vraiment cru en la détermination de la Banque à prendre des mesures de resserrement monétaire. Il est possible que l'expérience de la récession de 1981–1982, au cours de laquelle une politique de resserrement monétaire a clairement produit une réduction substantielle de l'inflation, contribuera au fonctionnement du mécanisme des « anticipations rationnelles » à l'avenir.
8. Cette section est tirée de plusieurs études effectuées pour la Commission. Voir Ken G. Waldie, « L'évolution de la concertation entre les travailleurs et l'État en matière de politique économique » dans *La coopération ouvrière-patronale au Canada*, vol. 15; et Leo Panitch, « L'expérience tripartite »; William D. Coleman, « L'entreprise canadienne et l'État »; et Pierre Fournier, « La concertation au Canada : études de cas et perspectives » dans *L'État et les gens d'affaires*, vol. 32 toutes quatre études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.
9. Robert J. Flanagan, David W. Soskice et Lloyd Ulman, *Unionism, Economic Stabilization, and Incomes Policies: European Experience*, Washington D.C., Brookings Institute, 1983, p. 4.
10. Voir Leo Panitch, « L'expérience tripartite ».
11. Robert J. Davies, « La structure de la négociation collective au Canada », dans *Les relations de travail au Canada*, vol. 16 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.
12. Consulter Ken G. Waldie, « L'évolution de la concertation entre les travailleurs et l'État en matière de politique économique ».

13. En principe, le gouvernement fédéral pourrait aussi choisir de vivre avec l'inflation. Comme nous l'avons fait remarquer plus haut, il ne s'agit pas d'une véritable option, à la longue, puisqu'il n'existe pas de compromis possible entre la stabilité des prix et le plein emploi.

14. Voir, par exemple, David A. Wilton, « An Evaluation of Wage and Price Controls in Canada » dans *Canadian Public Policy*, juin 1984, p. 67-73. L'expérience de 1981 à 1983 porte à croire que ces estimations exagèrent peut-être la gravité du chômage qui est reliée à ce degré de réduction du taux d'augmentation des salaires.

15. *Ibid.*

16. Le partage des compétences, conformément aux articles 91 et 92, demeure intact pendant une crise, mais l'étendue des pouvoirs fédéraux concurrents augmente, ce qui signifie qu'il est probable que les lois provinciales parallèles cessent de s'appliquer. En vertu de la doctrine de la primauté du fédéral, en cas de conflit entre une loi fédérale et une loi provinciale, la loi fédérale est prépondérante.

Les changements structurels dans les mécanismes de détermination des salaires[1]

Comme nous l'avons démontré dans les sections précédentes, s'il devait y avoir reprise de l'inflation, l'éventail des options pour la politique économique canadienne ne serait pas très intéressant, en l'absence de réformes structurelles. Par conséquent, nous examinons certains changements structurels dans notre système de détermination des salaires, qui pourraient améliorer le rendement économique, surtout en matière de stabilité des prix et de niveau de l'emploi. Nous traitons ici de mesures à long terme et non du problème immédiat de la reprise économique. Dans cette perspective, nous étudions surtout une économie que l'on suppose fonctionnant dans les limites du TCIS.

Pour clarifier, il serait utile de diviser les réformes possibles en deux groupes. Premièrement, il y a les changements structurels visant principalement à réduire les fluctuations de la production et de l'emploi occasionnées par des chocs économiques et, par conséquent, à permettre à l'économie de se situer aux environ du TCIS et de son niveau naturel de production, sans hausse des coûts et des prix. La plupart des changements structurels décrits dans la présente section appartiennent à ce premier groupe.

Deuxièmement, il y a les réformes qui diminuent le TCIS, en particulier, les réformes de l'assurance-chômage. Nous discutons de ces réformes dans la cinquième partie du Rapport.

Il est important de reconnaître que ces réformes structurelles comportent des coûts ainsi que des avantages et que l'on ne peut en prédire les effets avec certitude. Il n'est pas facile de choisir (si choix il y a) entre ces réformes. Néanmoins, il faut penser à la possibilité évoquée par Bernard Shaw. La question-clé est la suivante : quel choix est le plus avantageux pour la société canadienne?

Plus haut, nous avons décrit le « dilemme du prisonnier », où les décisions prises par une seule personne ne sont pas celles qui conviennent le mieux à l'ensemble de la société. Plusieurs des réformes institutionnelles étudiées ici vont à l'encontre des intérêts de certains consommateurs, employés ou employeurs. Par conséquent, ces réformes ne sont pas nécessairement celles qu'une économie de marché décentralisée adopterait d'elle-même. Leur mise en œuvre exige donc que le gouvernement en prenne l'initiative.

Le plein emploi pendant les années 1980 et après

L'examen de changements structurels potentiellement importants doit commencer par un exposé des contraintes qui limitent les choix qui s'offrent au Canada. Ce cadre est nécessaire afin de comprendre les effets de ces changements et d'indiquer les améliorations de rendement auxquelles on peut s'attendre.

Comme nous l'avons vu, la plupart des économistes acceptent maintenant l'idée qu'à long terme, il n'existe pas de compromis possible entre l'inflation et la production ou l'emploi. Par conséquent, si l'on accepte une hausse quelconque de l'inflation, cela ne diminue pas le chômage, sinon le chômage temporaire. Ainsi, le taux de chômage à inflation stationnaire, le TCIS,

constitue une définition réaliste du plein emploi. Lorsqu'on tente de maintenir l'économie à un niveau inférieur au TCIS, l'inflation augmentera constamment. Donc, si l'on estime que le TCIS actuel variant entre 6,5 et 8 pour cent entraîne des difficultés économiques, un gaspillage de ressources et des coûts sociaux inacceptables, on doit adopter des mesures structurelles pour le réduire. Si l'on accepte cette contrainte, on peut dire qu'un objectif de plein emploi peut être atteint et qu'il est compatible avec la stabilité des prix.

Nous devons ici rappeler ce que disait John Maynard Keynes : « À long terme, nous serons tous morts». Dans une large mesure, ce qui compte le plus pour le rendement économique, c'est la succession de courtes périodes pendant lesquelles l'économie peut s'écarter et, effectivement, s'écarte du plein emploi. Une politique de plein emploi doit également tenir compte de l'importance et de la durée de ces écarts.

Après la Seconde Guerre mondiale, le monde industrialisé a cru que les gouvernements pouvaient protéger leurs citoyens des vicissitudes de la conjoncture, en stabilisant la production et l'emploi. Jusqu'à 1980, au moins, l'économie de l'après-guerre se compare avantageusement à celle de l'avant-guerre. Cependant, notre longue expérience de la politique macro-économique keynésienne a confirmé deux choses. Premièrement, comme nous l'avons vu, nous sommes incapables d'ajuster l'économie au moyen des politiques monétaires et fiscales. On peut éviter de graves récessions (surtout si l'inflation a été contenue), mais la notion, selon laquelle les gouvernements peuvent améliorer le rendement de l'économie en tentant d'éliminer totalement les fluctuations cycliques, est remise en question. Deuxièmement, l'utilisation exclusive de politiques de demande globale pour prévenir les ralentissements, même légers, a peut-être imprimé une tendance inflationniste sur l'économie (c'est la théorie de l'inflation séculaire, que nous avons examinée plus haut). Un économiste américain l'affirmait en 1974 :

> *Je pense que l'inflation actuelle est ancrée dans la nature de l'économie mixte . . . Nous vivons dans l'ère postkeynésienne. Les électeurs du monde entier ont goûté le fruit de l'arbre de la connaissance économique moderne et on ne peut plus retourner vers le passé. Un niveau élevé d'emploi ou le plein emploi sont, partout, une exigence des électeurs de toutes tendances politiques. Il y a un demi-siècle, il n'existait pas un tel sentiment politique contre la récession prolongée ou même la stagnation; on était souvent plutôt préoccupé par le péril de l'inflation, du budget et des déficits du commerce extérieur. Cette évolution de la conception des gouvernements qu'a le public diminue les chances de stabilité des prix (et naturellement de baisse des prix). On ne peut plus compter que les prix baissent pendant la moitié des années de paix. Si les niveaux généraux des prix sont rarement stationnaires et augmentent souvent, la tendance à long terme des prix doit être, en moyenne, à la hausse*[3].

Lorsqu'ils en sont arrivés à ces deux conclusions, les économistes se sont détournés de la politique de stabilisation et ont tenté de corriger les caractéristiques structurelles de l'économie susceptibles de contribuer à la durée et à la gravité des écarts du plein emploi. Cette nouvelle orientation a conduit à une prise de conscience du fait que la gravité des déviations des niveaux naturels de production et de plein emploi varie selon les caractéristi-

ques institutionnelles des économies. En d'autres termes, comme on se rend mieux compte que les gouvernements sont incapables de bien prévoir les chocs économiques et de les combattre, afin de prévenir les fluctuations de l'économie, et qu'il peut se produire des poussées inflationnistes, s'ils combattent ces chocs par des mesures permanentes, d'aucuns croient que les politiques monétaires et fiscales devraient servir des objectifs à long terme. Par conséquent, il faut effectuer des changements structurels qui permettent de raccourcir et d'amoindrir les écarts par rapport au plein emploi.

Le changement est l'élément distinctif de la vie économique; l'économie fait constamment l'objet de diverses perturbations; certaines sont parfois prévisibles, tandis que d'autres sont totalement inattendues. La nature de la réaction à ces désordres dépend des caractéristiques institutionnelles de l'économie, ainsi que d'autres facteurs. Les réactions initiales aux chocs peuvent produire des effets cumulatifs, qui constituent les cycles de l'activité économique. Un changement dans la demande globale, par exemple, peut avoir plusieurs causes : augmentation de la quantité de monnaie, augmentation des dépenses pour les biens de production et la consommation ou augmentation de la demande de nos biens d'exportation sur les marchés étrangers. Chacun de ces phénomènes peut stimuler l'économie, alors que d'autres transmettent des chocs contraires. Chaque semaine, la demande globale subit des milliers d'influences. Dans certains cas, ces phénomènes s'annulent et, en dépit de leur importance pour certains produits, marchés, entreprises et travailleurs, ils n'ont pas d'effets sur la demande globale. Dans la plupart des cas, cependant, les effets ne sont pas nuls.

Une augmentation ou une diminution nette de la demande globale affecte d'une part, les salaires et les prix, et, d'autre part, la production et l'emploi. Une réduction de la demande globale de 10 pour cent, par exemple, peut causer, soit une baisse de 10 pour cent de la production et une diminution correspondante de l'emploi sans changement de prix, soit une baisse des prix de 10 pour cent, sans changement dans la production et l'emploi, ou une combinaison des deux. La mesure, dans laquelle les effets se font sentir sur les salaires et les prix (c'est-à-dire les effets nominaux) ou sur la production et l'emploi (c'est-à-dire les effets réels), dépend d'un certain nombre de facteurs.

L'un de ces facteurs est la situation de l'économie par rapport à sa capacité de production et au plein emploi. Les effets d'une augmentation de la demande globale sur la production et l'emploi sont généralement plus importants, lorsqu'un certain potentiel de production est inutilisé, que lorsque l'économie fonctionne à un taux supérieur au potentiel de production. Un deuxième facteur est la mesure dans laquelle les agents économiques prévoient le changement de la demande globale. Une hypothèse générale importante, bien que très controversée, veut que plus les changements sont prévus par la population, moins ils ont d'effets sur l'emploi et plus ils en ont sur les salaires et les prix.

La perspective influence également la répartition entre les effets nominaux et les effets réels. Dans une économie qui se maintient au TCIS, tout changement permanent de la demande globale influence uniquement, à long terme, les salaires et les prix, mais, à court terme, il peut avoir des effets réels.

Comme nous l'avons déjà mentionné, des chocs majeurs de l'offre, comme les hausses de prix des aliments ou de l'énergie survenues dans les années 1970, peuvent également occasionner des variations de la production et de l'emploi par rapport aux niveaux normaux. Ces chocs perturbent l'économie car ils tendent à augmenter les prix et à réduire la production et l'emploi (c'est-à-dire qu'ils peuvent occasionner une «stagflation»). En outre, ils peuvent nécessiter un ajustement à la baisse des salaires réels, afin de maintenir le plein emploi.

L'hypothèse selon laquelle la flexibilité des salaires et des prix améliore la stabilité de la production et de l'emploi remonte loin. Elle se vérifie lorsqu'il se produit un changement de la demande dans un marché en particulier, mais, comme Keynes l'a fait remarquer, on doit tenir compte des effets sur la demande globale. Lorsque les baisses de salaire consécutives à une diminution de la demande globale entraînent à leur tour une diminution ultérieure de cette demande, elles peuvent nuire à la stabilité de la production et de l'emploi plutôt que l'améliorer.

Il n'est pas possible d'examiner en détail cette question complexe. Nous désirons toutefois faire remarquer que les économistes keynésiens modernes, tout comme les monétaristes, estiment qu'une flexibilité accrue des salaires et des prix améliore la stabilité de la production et de l'emploi, lorsque les politiques fiscales et monétaires sont elles-mêmes stables. De plus, elle diminuerait certainement les coûts reliés à la lutte contre l'inflation au moyen d'une politique de gestion de la demande. Elle infirme donc les arguments à l'appui de l'utilisation de contrôles réglementaires des salaires et des prix ou de politiques fiscales des revenus.

La réforme du système de détermination des salaires et des prix

La réponse aux chocs de la demande et de l'offre dépend, dans une grande mesure, du processus de détermination des salaires et des prix dans l'économie. Par conséquent, nous étudions maintenant l'influence des mécanismes actuels sur ce processus.

L'une des institutions les plus importantes pour l'économie du Canada et des États-Unis est celle des négociations collectives entre les syndicats et la direction. Parmi les conséquences les plus importantes de ces négociations, on compte la rigidité ou l'inertie dont elles imprègnent les salaires et les prix. Cette rigidité fait que les effets à court terme de changements dans la demande globale se font surtout sentir sur la production et l'emploi, plutôt que sur les salaires et les prix. Des écarts marqués et prolongés par rapport au plein emploi peuvent par conséquent se produire et se produisent effectivement souvent. Si nous apportions des changements aux structures qui rendraient les salaires et les prix plus sensibles à la demande qu'ils ne le sont, nous pourrions améliorer la stabilité de l'emploi et de la production.

Les responsables des politiques se sont intéressés à la question de l'inertie des salaires et des prix. Dans son Rapport annuel de 1982, le Gouverneur de la Banque du Canada a soulevé le problème :

> *Notre système économique a opposé une résistance opiniâtre à une réduction de la hausse continue des coûts et des prix. Pourquoi cette résistance a-t-elle été si opiniâtre?*

Permettez-moi d'abord de dire que je doute que quiconque puisse donner une réponse définitive à cette question. Celle-ci touche un aspect du fonctionnement de la société canadienne, qui a été par trop négligé [. . .] . Il y a, à mon avis, de bonnes chances qu'un examen approfondi de la question débouche sur des politiques qui contribueraient à améliorer considérablement les perspectives d'emploi et de production au Canada[3].

Des recherches récentes en macro-économie ont identifié plusieurs caractéristiques des contrats de salaires nord-américains qui constituent une source importante de l'inertie des coûts et des prix. Les conventions collectives au Canada et aux États-Unis sont souvent conclues pour une période de deux ou trois ans. Elles prévoient en général les salaires qui seront payés pendant toute leur durée; ces salaires ne dépendent donc pas des conditions économiques présentes au moment où le salaire est payé. L'exception principale à cette règle est constituée par les modalités de l'indemnité de vie chère, qui font que le niveau des salaires ne dépend que d'une seule mesure des conditions économiques : l'accroissement de l'indice des prix à la consommation. En outre, les conventions collectives se chevauchent les unes les autres; au cours d'une année type, environ la moitié de toutes les ententes sont renégociées et sans plateau (ou presque) dans l'échelonnement.

En résumé, nous nous intéressons ici à trois aspects des négociations collectives en Amérique du Nord :

- le chevauchement des contrats;
- la durée déterminée des contrats, qui est souvent longue;
- la détermination ou la non-contingence des salaires.

On pense que ces caractéristiques constituent une source importante de rigidité des salaires et des prix, pour plusieurs raisons.

Premièrement, la lente réponse du salaire moyen aux changements des conditions économiques est attribuable au fait que certains salaires, seulement, sont négociés à chaque période contractuelle. Les changements observés dans le salaire moyen ne résultent pas uniquement de nouvelles ententes conclues pendant cette période et des augmentations des indemnités de vie chère, mais reflètent également la portion des salaires qui ne change pas ainsi que la mise en vigueur des augmentations différées prévues dans les contrats existants. (La valeur des augmentations différées a été déterminée antérieurement, lors de la négociation des contrats en cause.)

La seconde raison pour laquelle le système des négociations collectives entraîne la rigidité des salaires, relève de la longue durée des contrats. Lors des négociations, les conditions économiques ont une influence considérable, parce qu'elles peuvent déplacer le pouvoir de négociation en faisant supporter le coût d'une grève ou d'un lock-out par les travailleurs ou les entreprises. Toutefois, les négociateurs tiennent également compte des conditions qu'ils prévoient pour la durée du contrat. Les changements des conditions économiques, surtout ceux que l'on considère comme temporaires plutôt que permanents, influent moins sur les contrats de longue durée que sur ceux de courte durée.

La troisième raison (la plus subtile, mais peut-être aussi la plus importante) pour laquelle les négociations collectives semblent constituer une source

majeure d'inertie, est l'interaction résultant de divers contrats de travail, qui se chevauchent et qui regroupent différentes catégories de travailleurs dans des industries ou des occupations similaires ou reliées, de même que l'importance accordée par les entreprises et leurs employés aux niveaux relatifs de rémunération. Lorsqu'ils déterminent les salaires, les entreprises et leurs travailleurs prennent en considération les niveaux de rémunération actuels et futurs dans les industries ou les professions semblables. Ils doivent donc à la fois examiner les salaires passés et tenir compte des négociations qui auront lieu pendant la durée du contrat négocié. Ce processus tend à produire une rigidité considérable dans la structure des contrats de travail, lesquels ont des effets importants sur le niveau d'emploi et de production. Si les augmentations récentes de salaires sont généralement de 10 pour cent, par exemple, et qu'il se produit une baisse de la demande, il sera difficile pour les entreprises, du moins au début, de convaincre les dirigeants syndicaux et les travailleurs qu'une diminution substantielle des salaires s'impose. Par conséquent, la plus grande partie de la réduction de la demande globale sera absorbée par une baisse de la production et de l'emploi.

La quatrième source d'inertie provient du fait que les contrats sont conclus pour une période déterminée et prévoient des taux de rémunération qui ne dépendent pas de tous les facteurs économiques pertinents. Quelles que soient les prévisions des négociateurs, elles ne s'avèrent jamais totalement justes. Mais tout ajustement, en fonction des conditions économiques inattendues dans un contrat dont la durée et les taux de salaires sont déterminés, doit normalement être retardé jusqu'à l'expiration du contrat[4]. Les données indiquent que ce retard rend le « rattrapage » d'autant plus important lors des négociations suivantes.

Le problème de conditions économiques inattendues peut, naturellement, jouer dans des sens opposés. De nombreux contrats de travail, conclus à la fin des années 1960 et au début des années 1970, ne prévoyaient évidemment pas la forte poussée inflationniste qui suivrait. Les salaires réels furent donc inférieurs à ce qu'on avait prévu et cela créa beaucoup de mécontentement. L'inverse se produisit au début des années 1980; les contrats négociés immédiatement avant la récession prévoyaient à la fois une inflation plus élevée et une activité économique plus forte que celles que nous avons connues. Les employeurs se trouvèrent en mauvaise posture, lorsqu'ils durent payer des salaires réels plus élevés et faire face à des conditions de marché moins favorables que ce qu'ils avaient prévu.

Ces deux exemples illustrent les inconvénients des contrats à long terme, à salaires déterminés. Les clauses d'un contrat risquent de ne plus être appropriées aux conditions économiques lorsqu'on les applique. Les négociations de contrats ultérieurs doivent alors prévoir des ajustements. En conséquence, le processus d'ajustement aux changements des conditions économiques s'étend dans le temps.

Ce qui précède indique que, lorsque les contrats de longue durée se chevauchent, les effets à court terme des changements de la demande globale se font sentir principalement sur la production et l'emploi plutôt que sur les salaires et les prix. Des études des mécanismes de détermination des salaires dans les pays industrialisés le confirment également. Le Canada et les États-

Unis se distinguent par un usage très répandu de contrats à long terme qui se chevauchent. Au Japon et dans plusieurs pays européens, les contrats sont plus courts ou les négociations mieux synchronisées; les relations de travail au Royaume-Uni sont caractérisées par des contrats courts, sans date d'expiration déterminée et par des négociations non synchronisées. Si les contrats de longue durée, dont les dates d'expiration se chevauchent, constituent une source importante de rigidité, la réponse des salaires et des prix à la demande globale devrait être plus lente en Amérique du Nord qu'en Europe et au Japon. En outre, si la lenteur des ajustements des salaires occasionne une plus grande variation de la production et de l'emploi, l'écart par rapport à la tendance ou au niveau normal devrait être plus prononcé en Amérique du Nord. Finalement, si la synchronisation des négociations joue un rôle important, on devrait trouver, entre le Japon et la Grande-Bretagne, de grandes différences dans la réponse des salaires, des prix, de la production et de l'emploi.

Les conclusions générales que l'on tire de plusieurs comparaisons entre divers pays confirment ces hypothèses. Aux États-Unis, les salaires nominaux sont beaucoup plus rigides qu'en Grande-Bretagne ou au Japon, et la production et l'emploi le sont beaucoup moins. Au Canada, où le degré d'inertie des salaires ressemble à celui des États-Unis, la variabilité de la production et de l'emploi ressemble plus à celle des États-Unis qu'à celle du Japon ou du Royaume-Uni. Le Japon, où les contrats sont de courte durée et où les négociations sont synchronisées, enregistre le plus haut degré de flexibilité des salaires nominaux, compte tenu des variations de l'emploi et des heures travaillées[5].

Étant donné que les contrats à long terme sont, en Amérique du Nord, un phénomène de l'après-guerre, une analyse des données pertinentes peut éclairer la question de la relation entre la flexibilité des salaires et le rendement économique[6]. Les données tendent à confirmer les conclusions de nombreux observateurs, selon lesquelles les salaires et les prix seraient devenus moins sensibles aux variations de la demande globale au cours des quarante dernières années. L'étude la plus concluante est celle de l'économiste américain, Robert J. Gordon, qui indique, qu'avant la Seconde Guerre mondiale, la flexibilité des salaires et de l'emploi aux États-Unis était semblable à celle du Japon et du Royaume-Uni. Aux États-Unis, la rigidité des salaires et la flexibilité de l'emploi et des heures travaillées sont un phénomène de l'après-guerre[7].

D'autres différences culturelles ou institutionnelles semblent expliquer en partie les différences de la flexibilité des salaires, des prix, de la production et de l'emploi. Ainsi que nous l'avons indiqué plus haut, plusieurs pays européens ont des structures de négociations plus centralisées que les nôtres et utilisent plus que nous des politiques volontaires des revenus. Au Japon, l'emploi généralisé des primes est un facteur important. Néanmoins, les données nous portent à conclure que les contrats à long terme, dont les dates d'expiration se chevauchent, constituent un facteur important de rigidité des salaires et des prix.

Des modèles macro-économiques fournissent des preuves supplémentaires. Des simulations effectuées en 1982 indiquent, en effet, qu'une politique

d'abrégement de la durée des contrats est beaucoup plus efficace, pour diminuer les effets de la lutte contre l'inflation sur le chômage, que ne le sont les contrôles réglementaires des salaires et des prix et une politique fiscale des revenus[8]. Dans une étude entreprise pour la Commission, deux modèles économétriques différents démontrent, qu'en général, une augmentation de la flexibilité des prix et des salaires réduit les écarts causés par un changement de la demande globale par rapport aux niveaux d'équilibre de la production[9].

L'analyse suggère, par conséquent, que l'utilisation de contrats à court terme et la synchronisation des négociations pourraient diminuer la rigidité des salaires et des prix et accroître la stabilité de l'emploi. Naturellement, un tel changement diminuerait également la stabilité des salaires et des prix nominaux. C'est le choix que nous devons faire, dans un monde où l'économie est soumise à des perturbations que les gouvernements, les banques centrales et le public ne peuvent prévoir que très imparfaitement.

Faut-il effectuer ces changements structurels? Afin d'en décider, il faut prendre en considération un certain nombre de facteurs. Premièrement, comme nous l'avons déjà mentionné, la réduction de la durée des contrats et la synchronisation des négociations auraient un double effet : elles diminueraient les conséquences des mesures anti-inflationnistes sur le chômage, mais elles prédisposeraient l'économie à des augmentations rapides des salaires et des prix. À notre avis, l'ambivalence de ces changements n'est pas une raison suffisante pour les répéter. En fait, leur adoption permettrait de reconnaître plus tôt les conséquences de politiques trop inflationnistes. Malheureusement, avec le système actuel, les coûts à court terme de ces politiques semblent faibles et, par conséquent, on est tenté de les adopter au détriment de l'économie.

Cet argument mérite qu'on l'étudie. Si l'économie produit selon son potentiel, la première conséquence d'une augmentation de la demande globale – surtout si elle est imprévue – consiste principalement en une hausse de la production et de l'emploi. Comme les effets inflationnistes sont, à ce stade, peu marqués, le gouvernement peut être tenté de poursuivre une telle politique, surtout à l'approche d'une élection. Cependant, la surchauffe progressive de l'économie tend à augmenter les salaires et les prix et à réduire la production et l'emploi. L'amélioration des marchés des biens et du travail amène quelques augmentations initiales des prix et des revenus, qui se traduisent ensuite par des augmentations de salaires, soit directement au moyen des indemnités de vie chère, soit indirectement, à mesure que les pressions de rattrapage affectent de nouveaux contrats. Les nouveaux salaires, à leur tour, augmentent les coûts de production, causant de nouvelles majorations de prix. Le coup d'envoi de la spirale inflationniste est donné.

Le racourcissement de la durée des contrats de salaire et la synchronisation des négociations accéléreraient la réponse des salaires et des prix à une demande excédentaire, et annonceraient rapidement les tendances inflationnistes. Les coûts de la demande excédentaire deviendraient donc évidents, beaucoup plus rapidement que dans la situation actuelle. Les responsables des politiques pourraient fournir des preuves tangibles de la nécessité de mesures de resserrement. Par conséquent, des changements dans la structure des négociations de salaires aideraient à contenir l'inflation plus rapidement qu'on

ne le peut maintenant. Et le fait que les changements proposés prédisposent l'économie à des augmentations de salaires et de prix ne constitue pas un argument contre leur mise en œuvre.

Avant d'envisager sérieusement de changer ces structures, il faut se demander pourquoi les entreprises et les travailleurs continuent d'utiliser des contrats qui se chevauchent, à salaires déterminés. Incontestablement, ils préfèrent ces structures, sinon, ils en choisiraient d'autres. Une raison évidente est le désir de réduire les coûts des négociations. Entre 1967 et 1981, les négociations, dans l'ensemble des industries canadiennes, ont duré en moyenne de 6 à 10 mois[10]. Les périodes de négociations seraient sans aucun doute raccourcies, si la durée des contrats était moins longue, mais les données indiquent que les coûts directs des négociations sont élevés et que le recours à des contrats d'une durée de moins d'un an ne semble pas possible.

Une autre justification des contrats à long terme est qu'ils constituent une méthode d'éviter ou de réduire les conflits de travail. Au Canada, la législation du travail interdit les grèves et les lock-out pendant la durée d'une convention collective et, comme on connaît la date d'expiration des contrats, l'entreprise et ses clients peuvent prendre des mesures (accumulation des stocks, par exemple) afin de minimiser les coûts d'une grève; avec des contrats plus courts, les négociations seraient plus fréquentes. Il faut tenir compte des effets probables des contrats à long terme sur la fréquence des conflits de travail. Des études récentes indiquent que la probabilité d'une grève est fonction de la longueur du contrat précédent[11]. Par conséquent, un racourcissement des contrats réduirait la probabilité qu'une grève se produise pendant une ronde de négociations, malgré l'augmentation de leur fréquence. Les employeurs semblent aussi préférer les contrats de travail à long terme pour des raisons de planification et pour les avantages commerciaux de la sécurité de l'offre.

Ainsi, le chevauchement des ententes de plusieurs années semble être devenu un élément permanent des marchés de travail nord-américains. Cependant, en les utilisant pour établir les salaires, les entreprises ne prennent pas en considération les coûts sociaux de la rigidité des salaires et des prix ainsi créés, c'est-à-dire que, lorsqu'elles négocient des contrats de travail déterminés, à long terme, les deux parties ne tiennent pas compte des coûts imposés sur l'ensemble de la société par l'instabilité macro-économique de l'emploi et de la production. Bien plus, aucune entreprise et aucun syndicat, individuellement, n'a intérêt à abandonner ce genre de contrats. Cela n'aiderait aucune des parties et ne contribuerait pas vraiment à la stabilité globale de l'emploi. Pour améliorer la stabilité de l'emploi, il faut un changement coordonné pour un nombre important d'entreprises et de syndicats.

Nous nous trouvons ici face à un autre « dilemme du prisonnier » : un changement coordonné est à l'avantage de l'ensemble des parties, mais aucune ne peut obtenir ce résultat individuellement. Il semble donc que des raisons de politique publique militent en faveur d'un changement institutionnel. Il faut cependant démontrer que ce changement diminuera le coût pour l'ensemble de la société, sans diminuer substantiellement les avantages pour ceux qui déterminent les prix et les salaires. Telle est la question. Les

avantages des contrats à long terme (réduction des coûts des négociations, diminution du nombre de conflits, et contribution à la planification à long terme et à la sécurité de l'offre) ne sont pas négligeables, mais il faut les comparer aux coûts nettement élevés qu'impose la rigidité des salaires et des prix.

Ainsi, il semble exister de bonnes raisons d'adopter une politique qui encouragerait l'adoption de contrats à court terme et peut-être une meilleure synchronisation des négociations de salaires. Une solution de compromis serait de prévoir une certaine flexibilité des salaires dans le cadre de contrats à long terme; il ne serait pas nécessaire de renégocier la totalité des contrats, chaque fois que les salaires sont modifiés. Ainsi, les employeurs et les employés pourraient négocier des contrats à long terme portant sur les conditions de travail, les bénéfices sociaux, etc., et des contrats à court terme, pour les salaires.

L'indexation des salaires et la participation aux bénéfices

Étant donné que les taux de salaires sont déterminés dans la plupart des conventions collectives, on pourrait, afin de réduire l'inertie des salaires et des prix, prévoir des salaires ou des revenus qui dépendent de conditions économiques réelles plutôt que les fixer d'avance. Il existe deux types de systèmes de rémunération conditionnelle. Dans un système de salaires indexés, on paie aux employés un salaire horaire, dont l'importance dépend d'une unité de mesure des conditions économiques réelles. Dans le système d'intéressement aux bénéfices, ou de rémunération partagée, les employés reçoivent une partie des bénéfices ou des recettes de l'entreprise. Comme on le verra plus bas, l'adoption de ce dernier système constituerait une réforme plus fondamentale que l'indexation des salaires.

L'indexation des salaires

La forme la plus répandue d'indexation des salaires est constituée par la clause d'indemnité de vie chère, qui lie le salaire à l'indice des prix à la consommation. Il existe des méthodes beaucoup moins courantes qui font varier les salaires en fonction de la capacité de payer de l'employeur, comme, par exemple, un système qui indexerait le salaire des mineurs d'or au prix de l'or, ou celui des travailleurs de l'acier au prix de l'acier.

L'indexation des salaires permet de parer à l'incertitude. L'impossibilité de prévoir avec certitude les conditions économiques futures entraîne des risques, tant pour les employeurs que pour les employés. Des salaires établis à l'avance sont souvent trop élevés pour certaines conditions économiques et trop bas, pour d'autres. Si les employeurs et les employés pouvaient se mettre d'accord sur une unité de mesure satisfaisante des conditions économiques, ils auraient avantage à lier les salaires aux conditions réelles. Un système d'indexation des salaires pourrait donc présenter certains avantages.

En contrepartie de ces avantages, il y a les coûts additionnels de la négociation, de la rédaction et de l'application d'une entente sur l'indexation. Ces coûts ne sont pas négligeables (surtout dans le cas de la première

entente), mais ils ne semblent pas constituer un obstacle sérieux. La difficulté consiste plutôt à trouver des variables observables, qui soient étroitement liées aux conditions économiques affectant l'entreprise et ses travailleurs. Deux problèmes se posent. Premièrement, il est inévitable que l'information est incomplète, ni l'une ni l'autre des parties ne possédant la totalité de l'information sur toutes les conditions économiques pertinentes. Les salaires ne peuvent donc dépendre entièrement des conditions réelles et les négociations sont limitées à une solution de pis-aller, où les salaires dépendent de variables déterminées. Cela diminue sensiblement les avantages possibles d'un système d'indexation. Un autre problème fréquent est l'inégalité de l'information – une partie est mieux renseignée que l'autre sur certains aspects majeurs des conditions économiques. En général, l'entreprise connaît les variables de la demande ou de la capacité de payer, comme les recettes, les bénéfices, la production ou la productivité. Si l'on veut promouvoir l'usage d'un système de salaires conditionnels, il faut améliorer le partage des renseignements entre les employeurs et les employés, et leurs représentants.

La seconde difficulté concerne l'augmentation des risques encourus par les travailleurs. Il est évident que ceux-ci n'aiment pas l'incertitude d'un revenu variable. Cependant, une rémunération variable n'implique pas nécessairement une augmentation des risques pour tous les travailleurs. Les contrats à salaires fixes présentent aussi des inconvénients, dans la mesure où les employeurs utilisent des mises à pied temporaires, afin de répondre aux fluctuations de la demande. Les systèmes de salaires conditionnels entraîneront plus ou moins de risques que le système de salaires fixes, selon qu'ils réduisent les possibilités de mises à pied (c'est-à-dire selon leurs effets sur la variabilité de l'emploi).

Les données appuient la théorie selon laquelle l'utilisation de systèmes de salaires flexibles diminue les risques de mises à pied. Nous avons, plus haut, comparé la situation entre différents pays. On peut également comparer les mises à pied temporaires et les salaires, dans les entreprises où il y a un syndicat et où les contrats à salaires fixes sont courants, avec les mises à pied et les salaires dans les entreprises sans syndicat; ces variables peuvent en effet augmenter ou diminuer les salaires des employés selon la conjoncture économique. Des études confirment que les entreprises ayant un syndicat ont plus souvent recours aux mises à pied temporaires, en réponse aux fluctuations de la demande, que les entreprises sans syndicat[12].

Les systèmes de salaires flexibles modifient, cependant, la répartition des risques entre les travailleurs. Dans une entreprise donnée, les possibilités de mises à pied ne sont pas les mêmes pour tous les travailleurs. Les entreprises ayant un syndicat et, dans une moindre mesure, les entreprises sans syndicat font en général les mises à pied dans un ordre d'ancienneté décroissante. Ainsi, dans un système de salaires fixes, le risque de mise à pied est très bas pour la majorité des travailleurs, sauf s'il y a une récession exceptionnellement grave. Le risque est élevé, cependant, pour les travailleurs qui ont le moins d'ancienneté, même pendant de légers ralentissements de l'activité économique. Si l'on passait à un système de rémunération plus flexible, le risque de fluctuation des revenus augmenterait pour la majorité des

travailleurs, mais ce risque diminuerait beaucoup pour ceux qui n'ont pas beaucoup d'ancienneté.

La participation aux bénéfices

Comparée à l'indexation des salaires, la formule d'intéressement ou de participation aux bénéfices tend beaucoup plus à stabiliser l'emploi et la production lors de chocs économiques. Ce système comporte deux formes de rémunération. La première consiste à négocier ou à déterminer d'avance une formule de participation, basée le plus souvent, sur les recettes ou les bénéfices par employé. On s'entend à l'avance sur ce que chaque employé recevra (par exemple, les deux tiers des recettes par employé, et l'employeur le restant). La seconde méthode consiste à déterminer la part de chacun après coup. C'est le système utilisé au Japon, où le paiement de primes est négocié semi-annuellement, pour la plupart des travailleurs du secteur industriel. Bien que la prime ne soit pas liée aux profits ou aux recettes selon une formule explicite, elle varie en fonction de la performance de l'entreprise. Les deux systèmes comportent en général un salaire fixe ou un salaire de base et une participation ou une prime en supplément. Au Japon, la prime constitue une part substantielle du revenu et représente, en moyenne, plus du quart du revenu total des travailleurs[13].

L'auteur d'un ouvrage récent soutient qu'une économie, qui fait un usage répandu du système de participation aux bénéfices, a tendance à conserver le plein emploi[14]. Il voit une différence fondamentale entre une économie, où les travailleurs reçoivent un salaire horaire fixe, et une économie dans laquelle ils touchent une partie des recettes ou des bénéfices. Dans une économie de salaires, le marché du travail est en équilibre lorsque la demande de main-d'œuvre égale l'offre de main-d'œuvre. Mais, dans une économie de participation, il y a toujours une demande excédentaire (des emplois non comblés) qui dépend du contrat actuel de participation. Cette demande excédentaire de main-d'œuvre sert de tampon et prévient les écarts importants par rapport au plein emploi. Toute réduction de la demande de main-d'œuvre sera compensée par les postes non comblés. Cette différence entre les deux systèmes de rémunération provient du fait que, dans un système de rémunération avec participation, l'entreprise peut réduire ses coûts de main-d'œuvre et accroître ses bénéfices en augmentant les emplois et la production autant qu'elle le désire. Dans un système de salaires fixes, l'entreprise n'augmente les emplois que dans la mesure où les revenus additionnels, occasionnés par les travailleurs supplémentaires, compensent le coût additionnel du salaire.

Les données à l'appui de la théorie, selon laquelle l'utilisation généralisée d'un système de participation aux salaires stabilise l'emploi et la production, portent sur la situation au Japon au cours de la période d'après-guerre. Le Japon a survécu aux périodes de régressions économiques de 1954, 1957–1958, 1962, 1965, 1971, 1974–1975 et 1981–1983, avec relativement peu de changements dans les taux de chômage. Naturellement, il serait erroné d'attribuer ce résultat remarquable uniquement à l'utilisation d'un système de

primes. Ainsi que nous l'avons déjà souligné, l'organisation méthodique des négociations sur toute l'année contribue à stabiliser l'emploi et la production dans ce pays. En outre, le Japon compte un grand nombre de travailleurs, qui se retirent de la population active quand l'économie se porte mal et qui, par conséquent, n'apparaissent pas dans les statistiques de chômage. Néanmoins, une analyse de l'expérience japonaise appuie la théorie selon laquelle un système de rémunération avec participation aux bénéfices peut jouer un rôle positif. Le Japon a adopté le système de primes pendant la période d'après-guerre, en même temps que tous les autres principaux mécanismes de détermination des salaires que ce pays utilise maintenant. Avant cette époque, l'économie japonaise subissait d'importantes fluctuations de l'emploi et de la production.

Les avantages de la rémunération conditionnelle

Compte tenu des avantages possibles du système de rémunération conditionnelle, on peut se demander pourquoi il n'est pas plus répandu. Il est possible que les coûts des négociations et de la surveillance, qu'entraîne le manque d'information, soient trop grands pour justifier une indexation à une variable autre que l'IPC. Cette explication suppose que les responsables de la détermination des salaires ont évalué le système de participation aux bénéfices ou d'indexation des salaires et ont conclu que les coûts en dépassaient les avantages.

Il existe néanmoins de bonnes raisons de mettre en œuvre des politiques visant à encourager les ententes de participation aux bénéfices. Comme les contrats plus courts et les négociations synchronisées, ils procurent à la société canadienne l'avantage d'un accroissement de la stabilité de l'emploi. Les effets de multiplication reliés aux cycles des entreprises signifient que les mises à pied dans une industrie réduisent la demande de production totale et, par conséquent, l'emploi dans les autres industries. Cependant, les entreprises et les syndicats ne tiennent pas totalement compte de ces effets macroéconomiques, quand ils prennent des décisions concernant les salaires. Cette situation constitue un autre « dilemme du prisonnier », où un changement coordonné peut procurer des avantages à l'ensemble de la société.

En outre, l'utilisation généralisée de contrats de salaires fixes a peut-être été en partie fondée sur l'hypothèse, courante pendant les années 1950 et 1960, que les gouvernements peuvent réduire substantiellement les fluctuations de l'économie en utilisant des mesures discrétionnaires de politiques monétaires et fiscales ainsi que les stabilisateurs automatiques. Nous savons maintenant que notre capacité de prévoir et de combattre les chocs économiques est très réduite. L'expérience de la récente récession peut fort bien encourager les entreprises et les syndicats à réexaminer leurs méthodes de détermination des salaires. En dépit de certains signes de la mise en train de ce processus, nous n'avons pas encore observé de changements importants au Canada. Si l'on accepte l'idée que l'utilisation des régimes de participation aux bénéfices serait avantageuse pour la société, il semble qu'une intervention du gouvernement sera nécessaire pour la faire accepter.

Finalement, un aspect de la politique gouvernementale d'encouragement au système de rémunération flexible mérite d'être souligné. Nous devons supposer que cette politique gouvernementale n'aura pas d'effet sur le niveau **moyen** de rémunération, c'est-à-dire qu'elle rendra la rémunération plus sensible aux conditions économiques qui affectent les entreprises et les industries, mais qu'en moyenne, à long terme, les salaires dans le nouveau système ne seront ni plus élevés, ni plus bas que dans le système actuel.

Conclusions

Nous avons passé en revue quatre méthodes visant à améliorer la production et la stabilité de l'emploi au Canada : le racourcissement de la durée des contrats de travail, la synchronisation des négociations de salaires, l'indexation des salaires et la participation aux bénéfices. Chacune de ces formules améliore la flexibilité des salaires et des prix, sans nécessairement occasionner de variations généralisées des salaires réels.

Comme nous l'avons indiqué au début, nous ne pouvons prédire avec exactitude les effets de ces réformes qui font, à l'heure actuelle, l'objet de recherches et de discussions nombreuses. Parmi les changements décrits, il semble que les contrats de rémunération avec participation aux bénéfices produisent la meilleure combinaison de coûts et avantages. Un système de rémunération conditionnelle présente aussi l'avantage d'être plus facile à mettre en place que les autres systèmes. Pour adopter un processus de négociations salariales synchronisées ou pour diminuer uniformément la durée de tous les contrats de travail, il faudrait que les gouvernements fédéral et provinciaux se mettent d'accord sur la nécessité de telles réformes. Il faudrait, en outre, que les gouvernements imposent ces mesures au secteur privé, ce que nous préférerions voir éviter.

Le gouvernement fédéral pourrait unilatéralement obtenir une plus grande utilisation du système de participation aux bénéfices, en allégeant pour les salariés l'impôt sur les revenus qu'ils reçoivent sous forme de participation aux bénéfices ou aux recettes[15]. Une telle mesure ne favoriserait aucune forme particulière de participation aux revenus (par exemple participation aux bénéfices), mais fournirait plutôt des incitations équivalentes pour un grand nombre de systèmes de salaires flexibles. En outre, le système ne serait pas obligatoire. Les employeurs et les employés, qui préfèrent ne pas profiter du traitement fiscal préférentiel, seraient libres de choisir, tout comme le sont les particuliers, de ne pas profiter des avantages fiscaux accordés au revenu provenant des gains en capital.

Un obstacle important à une généralisation du système de participation aux bénéfices, surtout pour les employés d'entreprises privées, est l'échange insuffisant de renseignements entre les employeurs et les employés. Comme nous l'avons déjà mentionné dans la Partie V du Rapport, nous croyons que l'amélioration du système d'échange de renseignements constitue la clé de l'amélioration des relations entre la main-d'œuvre et le patronat et de la diminution de la fréquence des grèves et des mises à pied.

Notes

1. Cette section s'inspire d'une étude effectuée pour le compte de la Commission par W. Craig Riddell, « La coopération ouvrière-patronale au Canada : introduction » dans La coopération ouvrière-patronale au Canada, vol. 25 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.
2. Tiré des écrits de Paul Samuelson du *Massachusetts Institute of Technology*.
3. Banque du Canada, *Rapport annuel du Gouverneur au Ministre des Finances*, Ottawa, Banque du Canada, 1982, p. 11.
4. Il est intéressant de signaler cependant, qu'au cours de la récente récession, un certain nombre de conventions collectives furent réouvertes avec le consentement des syndiqués et que la rémunération fut diminuée afin d'augmenter la sécurité d'emploi.
5. Consulter Robert J. Gordon, « Why U.S. Wage and Employment Behaviour Differs from That in Britain and Japan », dans *Economic Journal*, n° 92, mars 1982, p. 13 – 44; et W. Craig Riddell, « The Responsiveness of Wage Settlements in Canada and Economic Policy », dans *Canadian Public Policy*, n° 9, mars 1983, p. 9–23.
6. L'entente de 1948 entre la Société *General Motors* et les Travailleurs unis de l'automobile fut la première entente d'une durée de plusieurs années. Au Canada, les contrats d'un an étaient généralement utilisés jusqu'à la fin des années 1950; les conventions collectives de deux ou de trois ans sont apparues entre 1956 et 1959 dans le secteur manufacturier, secteur où les contrats de longue durée demeurent plus utilisés que dans tous les autres secteurs de l'économie. Pour l'ensemble de l'économie, le mouvement vers les contrats d'une durée de plusieurs années est apparu vers la fin des années 1950 et le début des années 1960.
7. Consulter Gordon, « Why U.S. Wage and Employment Behaviour Differs from That in Britain and Japan ». Consulter également Robert J. Gordon, « A Century of Evidence on Wage and Price Stickiness in the United States, the United Kingdom, and Japan » dans *Macroeconomics, Prices and Quantities: Essays in Memory of Arthur M. Okun*, James Tobin (édit.), Washington, D.C., Brookings Institute, 1983.
8. William M. Scarth, « An Evaluation of Tax-Based Incomes Policies » dans *Tax-Based Incomes Policies: A Cure for Inflation?*, Michael Walker (édit.), Vancouver, Fraser Institute, 1982.
9. Brian O'Reilly, W.R. White et Robert Ford, « La flexibilité des prix et les fluctuations du cycle économique au Canada : un tour d'horizon » dans *L'évolution de la macroéconomie depuis la Guerre*, vol. 20 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.
10. Canada, Travail Canada, Grands règlements salariaux, Ottawa, Travail Canada; diverses années.
11. Jean-Michel Cousineau et Robert Lacroix, « Why Does Strike Activity Vary over Time and Between Industries? », Montréal, Université de Montréal, Département des sciences économiques, 1983. La relation entre la durée des contrats et les grèves est examinée plus loin dans le Rapport.
12. James L. Medoff, « Layoffs and Alternatives under Trade Unions in United States Manufacturing » dans *American Economic Review*, n° 69, juin 1979, p. 380–395.

13. Même si nous nous intéressons surtout aux effets de la participation aux bénéfices sur la stabilité de l'emploi, il est important de remarquer que plusieurs observateurs recommandent l'utilisation de ce système afin d'améliorer la productivité et le degré de satisfaction des employés. Certains analystes estiment également que la participation aux bénéfices constitue un élément important du développement d'un milieu de relations de travail qui permette la coopération et la consultation. Ces aspects sont examinés au chapitre 17.

14. Martin L. Weitzman, *The Share Economy: Conquering Stagflation*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1984.

15. Le budget de février 1984 proposait une mesure semblable, mais il semble qu'on l'ait abandonnée.

Le défi de la lutte contre le chômage

Avant d'en venir à nos conclusions principales et nos recommandations sur l'ensemble des questions de croissance économique, d'emploi et de stabilité économique, nous désirons faire quelques remarques au sujet du défi à court et à moyen termes auquel le Canada fait face : comment améliorer les perspectives d'une diminution substantielle du chômage au cours des prochaines années, sans compromettre les progrès que les Canadiens ont déjà réalisés dans la lutte contre inflation. En d'autres termes, comment le Canada peut-il réduire rapidement le chômage au niveau du TCIS? (La baisse du TCIS même constitue un défi à long terme et nous en traitons dans la Partie V du Rapport.)

Lors de l'examen des questions de politique macro-économique, les commissaires ont exprimé l'opinion que, pour réaliser cet objectif à court terme, le gouvernement devrait modifier l'agencement de ses politiques monétaires et fiscales. Il devrait prendre des mesures fiscales afin de réduire le déficit et en même temps, bien que temporairement, permettre une croissance suffisante de la masse monétaire dans le but de compenser l'impact des mesures de resserrement fiscal sur la demande globale. Ces interventions augmenteraient le potentiel de croissance de la production qui, à son tour, contribuerait à réduire le chômage, avec plus de certitude et de force qu'on ne le prévoit actuellement, tout en permettant la réduction du déficit nécessaire à la croissance de l'investissement et de la production dans le secteur privé.

Nous devrons toutefois nous estimer heureux si cette méthode produit, à elle seule, une réduction du chômage de seulement 1 pour cent par an à partir de l'année 1986 – rythme qui ne nous ramènerait au TCIS qu'en 1989 ou 1990. Cependant, une utilisation de la politique monétaire ou fiscale afin de réduire le chômage beaucoup plus rapidement compromettrait les progrès que nous avons réalisés dans la lutte contre l'inflation. En effet, des goulots d'étranglement pourraient se produire pendant les périodes d'expansion rapide et une politique trop énergique pourrait diminuer la confiance de la population et, par conséquent, avoir des effets nuisibles sur le taux de change, les taux d'intérêt et le comportement des salaires et des prix.

Nous croyons que le défi n'existe pas seulement pour le gouvernement fédéral et la Banque du Canada. Il appartient à tous les agents économiques – en particulier les entreprises et les travailleurs aussi bien que le gouvernement – de prendre des mesures qui maximiseront les effets de la croissance de la demande globale sur la croissance de la production et de l'emploi, et en minimiseront les effets sur l'inflation.

Plus haut dans ce chapitre, les commissaires ont rejeté l'idée d'adopter une politique permanente des revenus au Canada. Nous avons aussi signalé la possibilité de conséquences défavorables d'une politique temporaire de contrôle des revenus. Nous avons toutefois conclu que les avantages d'une telle politique peuvent l'emporter sur les coûts, surtout lorsqu'elle sert à renforcer des mesures fiscales et monétaires anti-inflationnistes. En l'absence de telles mesures complémentaires, comme les Canadiens l'ont durement appris récemment, la politique fiscale et monétaire ne réussira, à elle seule, à contrôler l'inflation qu'à un coût très élevé en matière de production et d'emploi.

La situation dans laquelle se trouve maintenant le Canada est un peu différente de celle qui motive habituellement le recours à une politique temporaire de contrôle des revenus; à l'heure actuelle, l'inflation semble assez bien contrôlée. Le pays fait face au défi extraordinaire de faire tout ce qui est possible afin de réduire le taux inacceptable du chômage dans le minimum de temps. Nous croyons qu'il faut instituer une politique temporaire de contrôle des revenus afin de renforcer la tendance à la baisse de l'inflation et ainsi rendre possible une accélération temporaire du taux de croissance économique, avec un risque minimum de reprise de l'inflation. L'adoption d'une telle politique des revenus et les changements que nous avons mentionnés plus haut dans l'agencement des politiques monétaires et fiscales permettraient d'accélérer la réduction moyenne du chômage jusqu'à 2 pour cent annuellement et d'atteindre le TCIS vers 1988. Les commissaires sont conscients des coûts et des inconvénients d'une politique de contrôle des revenus, mais les conséquences de la mise en œuvre d'une telle politique pendant une période d'environ trois ans, par exemple, seraient amplement compensées par les avantages sociaux et économiques que le Canada retirerait d'une accélération de la baisse du chômage.

Les commissaires préfèrent indubitablement une politique volontaire de contrôle des revenus basée sur un consensus au sujet de lignes de conduite portant sur les salaires et les prix (ou les marges bénéficiaires) et compatibles avec une réduction supplémentaire de l'inflation. Nous reconnaissons, cependant, qu'il peut s'avérer difficile – comme nous l'avons vu dans le passé – d'obtenir que tous les groupes importants acceptent effectivement de se soumettre volontairement aux directives. Les possibilités sont peut-être plus grandes de réaliser un consensus pour l'appui de directives obligatoires imposées par le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux.

En conjonction avec une politique temporaire de contrôle des revenus, les commissaires sont d'avis que les gouvernements devraient prendre des mesures visant à améliorer les perspectives d'une croissance relativement forte de la demande. Plus précisément, nous croyons que le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux et les municipalités devraient agir sur la base de mesures de coordination à tout le moins non officielles et augmenter si possible les dépenses d'investissement prévues d'ici la fin de la décennie, notamment celles qui contribuent directement à la création d'emplois et à l'amélioration de l'infrastucture économique.

Les effets sur le déficit de cette augmentation temporaire des dépenses d'investissement peuvent inquiéter les responsables des politiques, bien que les économistes fassent une distinction importante entre les dépenses d'investissement et les dépenses de fonctionnement pour juger du bien-fondé d'un niveau donné de déficit. Si les dirigeants politiques jugeaient qu'il est souhaitable d'annuler tous ces effets, les commissaires appuieraient une surtaxe temporaire des revenus. Les commissaires recommandent également, comme moyen supplémentaire d'accroissement des recettes, un examen des dépenses fiscales. La réduction du taux d'inflation, depuis l'adoption de certaines de ces mesures, peut remettre en question leur raison d'être (la déduction de 1 000 dollars relative au revenu de placements, la déduction de 1 000 dollars

relative au revenu de pensions et la déduction des contributions à un régime enregistré d'épargne-logement en sont des exemples évidents).

Les commissaires sont convaincus qu'il est absolument nécessaire et dans l'intérêt de tous les groupes concernés de travailler dans un esprit ouvert de coopération et de compromis, et de relever le défi d'une baisse du chômage de deux pour cent par an jusqu'en 1988, sans compromettre nos progrès dans la lutte contre l'inflation.

Conclusions et recommandations

Les perspectives de croissance et d'emploi au Canada dépendent étroitement des progrès du commerce et de l'utilisation à la fois de nos ressources humaines et de nos ressources naturelles. La politique de développement régional et le caractère fédératif de notre gouvernement exercent également une influence sur nos perspectives de croissance et d'emploi. La Partie III de ce Rapport traite des autres éléments qui exercent aussi une influence sur ces perspectives : le rôle du capital, de la technologie et de la gestion, le choix de la politique industrielle, la gestion de la demande ou l'établissement de la politique monétaire et fiscale, et enfin la souplesse des salaires et des prix en fonction des caprices du cycle des affaires. Bien que traitée séparément, la force des recommandations qui suivent est étroitement liée à leur intégration à l'ensemble des recommandations contenues dans les autres parties du Rapport.

Les gouvernements doivent se préparer à diversifier leur rôle relativement à l'affectation des ressources humaines, des capitaux et des ressources naturelles pour répondre aux modifications des pressions externes et internes. En général, toutefois, les gouvernements devraient s'appliquer à faciliter le fonctionnement des mécanismes du marché au sein de notre économie plutôt que de chercher les occasions d'intervenir davantage.

■ Dans la gestion de notre économie, les gouvernements doivent reconnaître les contraintes considérables, internationales et intérieures, qui pèsent sur la politique. Ils ne peuvent trouver de solutions rapides à chaque difficulté économique et devraient plutôt établir une structure, à moyen et long termes, favorisant l'application des solutions proposées.

Bien que la croissance économique soit le moyen par excellence d'accroître le bien-être de tous les membres de la société, les commissaires ne préconisent pas une croissance maximum à n'importe quel prix. Les exigences qui militent en faveur de la croissance doivent s'équilibrer avec celles qui tendent à une juste répartition des revenus, de la sécurité de l'emploi et de la qualité de l'environnement. □

Rendement récent et perspectives

Le rendement économique du Canada était élevé de la fin de la Seconde Guerre mondiale jusqu'en 1973; par la suite, l'inflation a commencé à augmenter rapidement, tandis que la croissance de la productivité s'est ralentie. Depuis la récession de 1981–1982, le chômage est devenu l'une de nos plus sérieuses préoccupations. La Commission a étudié quatre projections différentes relatives au rendement économique vraisemblable du Canada en l'absence de modifications majeures de politiques. Ces prévisions indiquent que le taux de croissance du produit national brut (PNB) réel pour les deux prochaines décennies sera étroitement parallèle à celui des États-Unis. La croissance annuelle réelle au Canada devrait atteindre une moyenne de 3 pour cent à la fin des années 1980 et devrait se ramener à environ 2,5 pour cent au

cours des années 1990 en tenant compte de la réduction du taux de croissance de la population active. Les perspectives de croissance dans les secteurs liés à l'exploitation des ressources naturelles paraissent faibles, notamment dans ceux des mines et de la foresterie.

■ La plupart des analystes estiment que le chômage se maintiendra à des niveaux relativement élevés au Canada au cours des années 1980. Les taux élevés actuels de chômage sont liés à l'insuffisance de la demande totale réelle par rapport à l'offre globale. Il faut ajouter à cela des problèmes majeurs de structure qui, s'ils ne sont pas résolus, empêcheront à long terme le chômage de passer au-dessous de 6,5 à 8 pour cent de la main-d'œuvre. C'est un niveau inacceptable en regard des normes de la Commission; aussi, la question de la réduction du taux de chômage structurel doit être posée. □

La croissance de l'emploi et celle de la productivité sont essentiellement indépendantes l'une de l'autre. La croissance de la population active est la principale cause de la croissance de l'emploi. La croissance de la productivité accroît à la fois l'offre de produits et la demande réelle dans des proportions à peu près équivalentes. Ainsi, les objectifs de croissance et d'emploi ne s'opposent pas véritablement à long terme. Nous pouvons accroître la productivité sans nuire à la croissance de l'emploi à long terme; quant au chômage technologique, il est peu probable qu'il devienne un problème majeur. Une plus grande productivité et l'évolution technologique sont plutôt les moyens qui conduisent à la croissance, à plus long terme, du revenu réel et du bien-être économique. L'innovation technologique s'est accélérée dans quelques domaines au cours des deux dernières décennies, mais cette accélération est difficile à évaluer. La réduction de la croissance de la productivité depuis 1973 pourrait indiquer une réduction du rythme de l'innovation technologique. Cependant, l'augmentation récente des dépenses nationales brutes, consacrées à la recherche et au développement (R-D) aux États-Unis et au Canada, accélérera le rythme de l'évolution technique et contribuera à redresser la courbe de croissance de la productivité.

La politique industrielle

La politique industrielle du Canada a varié depuis 1945; l'accent a été mis tantôt sur des objectifs nationaux, tantôt sur la libéralisation du commerce, sur le développement du secteur manufacturier ou sur l'exploitation des ressources naturelles.

La politique industrielle au Canada utilise une grande variété de moyens dont certains sont orientés vers des objectifs commerciaux et d'autres vers la politique économique globale. Ni le gouvernement fédéral ni les provinces n'ont adopté de ligne directrice pour la politique industrielle. Phénomène qui témoigne d'une dépendance totale envers les lois du marché et le secteur privé moteurs de la croissance.

L'étude par les commissaires de la politique industrielle à l'étranger démontre que les politiques qui fonctionnent dans certains pays peuvent

parfaitement ne pas fonctionner dans d'autres. En dépit des faibles dépenses du Japon en R-D, ce pays a obtenu du succès en ce qui concerne les industries qui requièrent de fortes connaissances scientifiques. La France et l'Allemagne ont des politiques industrielles très différentes, en dépit du fait qu'elles soient toutes deux membres de la Communauté économique européenne (CEE). La France a des méthodes interventionnistes orientées vers des objectifs très précis, tandis que l'Allemagne est davantage orientée vers les lois du marché. Il ne semble pas y avoir de conjugaison particulière des moyens utilisés en politique industrielle qui assurerait le succès. Les Canadiens ne sont pas d'accord sur le rôle qui revient au gouvernement dans la promotion de la croissance économique et de l'emploi. Les deux extrêmes, dont l'un préconise l'absence totale d'intervention gouvernementale et l'autre un interventionnisme très poussé en politique industrielle, semblent sous-estimer la complexité de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques.

■ Actuellement, les commissaires sont en faveur d'une politique industrielle davantage orientée vers le marché. Plus particulièrement, nous préconisons de laisser agir les lois du marché et de réduire l'intervention gouvernementale au niveau de la protection des industries en déclin. Nous avons étudié l'éventualité d'une méthode davantage orientée vers des objectifs particuliers – la stratégie de « choisir des gagnants » – mais il est peu probable qu'une telle méthode très interventionniste remporte un plus grand succès global qu'une politique plus empreinte de neutralité.

Pour plusieurs raisons quelques modes d'intervention sont souhaitables; les commissaires ne préconisent donc pas une méthode qui écarterait toute intervention gouvernementale. En outre, bien qu'il ne soit pas évident, ni au Canada ni à l'étranger, qu'une politique industrielle orientée vers des objectifs préalablement déterminés soit efficace, d'autres pays continueront à en faire l'expérience. Le Canada devrait suivre attentivement ces expériences et envisager les moyens appropriés de renforcer les secteurs où il possède un avantage comparatif. À notre avis, cependant, le Canada a eu recours, trop souvent, de façon excessive et trop ponctuelle, à des interventions gouvernementales.

La politique industrielle canadienne devrait mettre l'accent sur des programmes de soutien de grande envergure qui œuvrent de concert avec les lois fondamentales du marché. Selon l'ampleur de l'engagement du gouvernement pour le soutien de la R-D, par exemple, les critères de coûts-bénéfices devraient orienter cette politique industrielle.

La Commission ne préconise pas un plan élaboré de développement industriel; en vérité, un projet détaillé à ce sujet serait improductif. Nous croyons, cependant, qu'en raison de l'importance que nous donnons aux mécanismes du marché, il devrait y avoir une structure clairement établie en matière de politique industrielle. Semblable cadre aiderait le secteur privé à prendre les décisions qui s'imposent et, en même temps, contribuerait à la coordination des politiques et des programmes gouvernementaux

au Canada. La fixation de ce cadre devrait refléter les objectifs stratégiques visés par la politique industrielle. Les commissaires croient que la productivité de l'industrie canadienne devrait obtenir la préséance sur toute autre préoccupation et que nous devrions nous concentrer sur l'amélioration de notre position concurrentielle.

D'après les commissaires, la politique industrielle devrait accroître les incitations à l'excellence, à l'efficacité de la répartition des ressources et à l'adaptation aux nouvelles réalités économiques. Une politique de ce genre entraînerait une augmentation du revenu réel, un plein emploi plus marqué et les moyens de travailler à la redistribution du revenu. En vue d'améliorer la productivité des ressources humaines, des capitaux et des ressources naturelles du Canada, de même que la position concurrentielle de l'industrie canadienne, la politique industrielle devrait comprendre les objectifs suivants :

- Un cadre de soutien macro-économique qui, tout en contrôlant l'inflation, encouragerait la croissance de la production et de l'emploi à un rythme raisonnable, selon le potentiel économique;
- Un engagement envers la libéralisation des relations commerciales et une libéralisation du flux des investissements. Nous favorisons à la fois une libéralisation multilatérale des relations commerciales et des négociations bilatérales avec les États-Unis en vue du libre-échange;
- Un engagement à renforcer le travail, le capital, la technologie et la gestion au Canada.

Le capital, la technologie et la gestion

Nous traitons dans la Partie V de ce Rapport des recommandations relatives à l'enseignement et à la formation professionnelle.

■ En ce qui a trait au capital, à la technologie et à la gestion, la Commission formule les recommandations suivantes :

La formation de capitaux

- Les comparaisons internationales démontrent que le Canada n'a pas eu à déplorer un sous-investissement sérieux au cours des deux dernières décennies. Toutefois, des analyses économiques récentes indiquent que la fiscalité relative à l'épargne et à l'investissement peut entraîner un capital-actions (qui détermine la prospérité nationale) trop réduit.
- La Commission n'a pas étudié le régime fiscal de façon exhaustive. Il ne nous semble pas moins que le gouvernement devrait envisager les conséquences de ce système sur l'épargne et la formation de capitaux. Il faudrait en pareil cas examiner la suffisance des exemptions fiscales actuelles relatives à l'inflation

en ce qui concerne l'épargne et l'investissement. Le gouvernement devrait également se pencher sur l'avantage de modifier la fiscalité actuelle des particuliers en se fondant sur l'assiette des dépenses plutôt que celle des revenus.

La R-D au Canada

L'efficacité des dépenses effectuées en recherche-développement est plus importante que l'établissement des objectifs relatifs à la croissance du PNB.

- En vue d'accroître l'efficacité de la R-D au Canada, les gouvernements devraient envisager les mesures suivantes :
  - faire en sorte que tous les milieux d'affaires puissent recourir aux mesures actuelles d'encouragement au moyen d'un genre quelconque de remboursement d'impôts;
  - élargir la définition de la R-D tout en réduisant le taux de subventions fiscales, même si nous admettons qu'un tel élargissement pourrait provoquer des problèmes administratifs;
  - faire en sorte qu'on consacre les ressources nécessaires à l'obtention de l'information qui porte sur l'évolution technologique à l'étranger et à la diffusion de cette information au sein de l'industrie canadienne;
  - encourager l'excellence en nous appliquant à mettre l'accent sur des projets de recherche et de développement qui ont une valeur à l'échelle internationale, à l'aide de réseaux d'experts qui œuvrent tant au Canada qu'à l'étranger;
  - diminuer la protection accordée à l'industrie canadienne et l'inciter à devenir plus concurrentielle à l'échelle internationale.

L'acquisition de technologies

Les nouvelles inventions technologiques se répandent de façon croissante; les pays qui les mettent au point disposent ainsi de peu de temps pour en tirer avantage de façon exclusive. Pour sa part, le Canada profite grandement du fonds commun mondial des nouvelles technologies, en partie grâce aux investissements des multinationales au Canada. Toutefois les nouvelles technologies manufacturières se répandent plus lentement au Canada que dans les autres pays. Une solution éventuelle consisterait à libéraliser les relations commerciales et à réduire les barrières tarifaires existantes envers la circulation du capital à participation.

- Grâce à une politique adéquate de l'enseignement, au regroupement et à la communication de l'information, il est possible d'améliorer l'adaptation aux nouvelles technologies au Canada.
- Les institutions d'enseignement postsecondaire devraient mettre davantage l'accent sur les sciences, l'ingénierie et les affaires. Les universités devraient faire preuve de plus d'esprit d'initiative

dans la commercialisation des inventions. Les initiatives du Conseil national de recherches en ce qui concerne le regroupement et la communication de l'information pourraient être un modèle à suivre par les autres organismes. Les courtiers en technologie, les organismes qui accordent des contrats de recherche et les groupes d'experts ont aidé à l'acquisition de nouvelles technologies dans d'autres pays. Les secteurs privé et public au Canada devraient s'efforcer d'être plus actifs en ces domaines.

La gestion et l'esprit d'entreprise

- L'augmentation de la concurrence internationale appelle, de la part du Canada, une gestion qui soit de calibre international. Nous devrions être plus en mesure de soutenir la concurrence internationale, il nous faudrait réorienter les programmes d'aide aux petites entreprises et améliorer les écoles commerciales. Des liens plus étroits entre les affaires et la communauté artistique feraient progresser notre esthétique industrielle.
- L'esprit d'entreprise représente un autre élément-clé de notre progrès économique. Certes, la petite entreprise est un élément vital de l'esprit d'entreprise, mais il convient également de tenir compte des autres éléments. Les gouvernements devraient envisager de modifier leurs règlements de façon à stimuler les placements en actions à l'aide d'intermédiaires financiers dans les petites et moyennes entreprises. Ils auraient également avantage à modifier le régime fiscal afin de le rendre plus favorable à la propriété d'actions.

Le cadre politique

Un autre élément nécessaire à l'amélioration de la position économique du Canada consiste à mettre au point un cadre politique qui encouragerait le secteur privé à suivre l'évolution, et à procéder à la répartition efficace des ressources canadiennes en main-d'œuvre, en capital et en ressources naturelles. Les politiques structurelles comprennent la politique fiscale, la politique concurrentielle, la politique générale de réglementation, les investissements étrangers et la politique d'adaptation.

■ Nos recommandations dans chacun de ces domaines sont les suivantes :

Politique fiscale

- Les commissaires n'ont pas entrepris une étude approfondie de la politique fiscale, ils n'en ont pas moins étudié la question de façon globale et considéré certains problèmes particuliers. La

politique fiscale exerce une influence fondamentale sur les choix économiques et sociaux.

- Nous recommandons un examen minutieux de l'influence du régime fiscal sur les décisions où l'on distingue le travail et les loisirs d'une part, et la consommation, l'épargne et l'investissement d'autre part. Ceux qui prennent des décisions politiques doivent avoir une conscience plus aiguë du coût de rendement du régime fiscal. De plus, la politique fiscale canadienne doit être consciente de la fluidité inhérente aux mouvements de capitaux.
- D'où les mérites de tabler sur l'évolution récente qui modifierait l'impôt sur le revenu personnel en faveur d'un impôt sur la consommation des particuliers.
- Les gouvernements devraient examiner l'absence de neutralité structurelle de l'impôt sur les sociétés et devraient envisager l'indexation des revenus en capital selon l'inflation. Les autres méthodes de comptabilité qui définissent l'impôt sur les sociétés, telles la méthode des mouvements de capitaux et le caractère remboursable des crédits d'impôts, sont également dignes d'intérêt. De semblables dispositions pourraient remplacer rapidement les pertes provenant de l'exploration et les dépenses de mise en valeur des ressources. Elles pourraient également accélérer les déductions relatives à l'amortissement fiscal des biens (allocations de coûts en capital) dans le secteur manufacturier.

La politique concurrentielle

L'industrie canadienne semble s'être regroupée davantage au niveau des producteurs au cours de la dernière décennie. Toutefois, la dé-réglementation du commerce et sa libéralisation ont réduit les regroupements au niveau des vendeurs. Les fusions et les conglomérats peuvent entraîner des concentrations dommageables du pouvoir économique, mais elles peuvent également améliorer l'efficacité et la concurrence internationale.

- La politique concurrentielle canadienne devrait mieux refléter ces deux aspects de la question. Les commissaires recommandent que le Parlement donne au directeur de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* le pouvoir de faire rapport relativement à tout fait qui contrecarre la concurrence au Canada, y compris la protection du commerce et les clauses de réglementation. Nous recommandons plus loin que les gouvernements fassent preuve d'une plus grande discrétion en ce qui concerne les fusions et les conglomérats; ils devraient appliquer leurs dispositions restrictives aux cas évidents de menace envers la concurrence. Avec la libéralisation accrue des relations commerciales, la principale préoccupation pourrait s'appliquer aux secteurs de l'économie qui ne sont pas tournés vers le commerce international. Les entreprises canadiennes devraient

conserver le droit de coopérer en vue de l'exportation, pourvu que le jeu de la concurrence intérieure n'en soit pas affecté, ce qui devrait être établi au préalable par des règlements. À cet égard, toutes les vastes entreprises, publiques et privées, de propriété canadienne ou étrangère, devraient être tenues d'envoyer des rapports annuels au gouvernement.

Le cadre de la réglementation

Les commissaires n'acceptent pas la notion simpliste voulant qu'on s'en tienne à un minimum de règlements. En fait, quelques problèmes actuels, tels ceux qui sont liés à l'environnement, ne peuvent se résoudre qu'avec une augmentation de la réglementation. Dans plusieurs autres domaines, toutefois, une réduction des règlements et une augmentation concomitante de la concurrence accroîtraient substantiellement l'efficacité économique. Là même où les règlements sont nécessaires, on pourrait dans plusieurs cas les simplifier et les adapter davantage aux conditions changeantes auxquelles ils s'appliquent.

- Nous recommandons au gouvernement d'entreprendre l'étude et les réformes du cadre de la réglementation dans sa totalité. Les organismes de réglementation devraient être soumis à un examen plus attentif de la part du Parlement qu'ils ne le sont actuellement. De plus, leurs mandats devraient être plus clairement et plus rigoureusement définis. Là où c'est possible, la réglementation devrait être assujettie à une clause « crépuscule » qui la limiterait au préalable à une période déterminée.

Les sociétés d'État et la privatisation

- La vente de quelques sociétés d'État au secteur privé serait le corollaire logique de la déréglementation, puisqu'elle accroîtrait la concurrence. De même, le gouvernement fédéral et les provinces devraient mettre un frein à la tendance à la nationalisation ou aux entreprises mixtes, en particulier dans la mesure où cette tendance est liée aux mesures prises pour le sauvetage des industries. Les deux paliers de gouvernement devraient réévaluer les fonctions de ces sociétés d'État et de ces entreprises mixtes. Si les fonctions ou objectifs d'une société d'État donnée pouvaient être remplies de façon plus efficace par d'autres moyens, l'entreprise en question devrait soit être éliminée progressivement soit être vendue à l'entreprise privée. S'il fallait privatiser une société d'État, les acheteurs étrangers, normalement, ne devraient pas être exclus des soumissions.

Investissements étrangers

Au cours des quinze dernières années, ou à peu près, la propriété canadienne de nos industries s'est accrue substantiellement. Le temps est maintenant

venu de réexaminer les mécanismes de contrôle des investissements étrangers au Canada. Le projet de *Loi C-15* nous fournit quelques lignes directrices à ce sujet, mais il faut recourir à de nouvelles initiatives destinées à équilibrer le besoin en fonds internationaux de capital-actions et le besoin de favoriser le sens civique des entreprises.

- Un tribunal quasi judiciaire devrait présider à l'examen des investissements étrangers, de façon à ce que le public puisse obtenir toute l'information voulue et qu'on puisse établir à qui incombe la responsabilité politique. Il serait nécessaire de mettre au point des procédures rapides et pratiques pour maintenir le caractère confidentiel de l'information d'ordre commercial. Les commissaires estiment qu'il ne faut plus examiner les nouveaux investissements étrangers; le tribunal devrait examiner seulement les acquisitions d'entreprises. Le seuil nécessaire à l'examen des investissements étrangers devrait passer de 5 millions de dollars en capitaux bruts à au moins 50 millions de dollars, de manière à concentrer l'attention sur les rachats d'entreprises plus vastes et plus essentielles. Le processus d'examen devrait mettre l'accent sur les conditions technologiques et concurrentielles qui entourent le rachat d'entreprises par l'étranger. Le gouvernement devrait éclaircir les normes relatives à la conduite des entreprises, une fois le rachat effectué, en promulguant un code général de conduite applicable aux principales entreprises au Canada, qu'elles soient de propriété canadienne ou étrangère. Pour faire en sorte que les entreprises suivent les règles édictées par le code de conduite et pour mieux connaître les conséquences qui découlent du contrôle étranger, le gouvernement devrait adopter une loi qui exige, de la part des principales entreprises ou de tout groupe constitué en société commerciale et ayant des capitaux excédant 50 millions de dollars, de faire un rapport annuel. Les entreprises seraient obligées de révéler tout genre d'information concernant leur respect de ces lignes directrices. Les directeurs de sociétés canadiennes devraient être tenus de remplir un relevé annuel détaillé des initiatives de leurs entreprises, en vue de réaliser les objectifs de rendement de celles-ci conformément aux normes du code de conduite.

Politique d'adaptation

- Dans la mesure du possible, il faudra accorder l'aide à l'adaptation aux travailleurs plutôt qu'aux entreprises. Les commissaires recommandent d'établir à la fois des accords internationaux plus rigoureux et d'accorder des pouvoirs impératifs à un organisme tiers, tel la Commission des tarifs, de façon à décourager les gouvernements de protéger les industries en déclin. Nous recommandons, de même, que les gouverne-

ments puissent moins facilement accorder des subventions particulières aux entreprises; on pourrait y arriver à l'aide de conditions qui lient les bénéficiaires et en exigeant la divulgation du montant des subventions non budgétaires. Si on accorde des subventions aux secteurs en déclin, l'aide devrait être versée aux entreprises les plus viables et non aux plus faibles. La Partie V traite longuement de nos recommandations au sujet des politiques d'adaptation au travail. Les collectivités qui dépendent d'une seule industrie ont besoin d'une aide relative à l'adaptation au travail.

Si l'économie est souple et adaptable, l'adaptation se réalisera probablement plus facilement et donnera lieu à moins de chômage, et en outre, améliorera le niveau réel du revenu. La souplesse des prix et des salaires, ou plus généralement la mise au point d'encouragements fructueux, est un élément primordial pour la réalisation d'une structure économique souple et adaptable.

L'infrastructure des services de soutien

Cette Commission envisage les politiques relatives au transport, aux communications et à l'infrastructure généralement comme des éléments vitaux d'une politique industrielle édifiée en vue d'améliorer la croissance industrielle du Canada et l'esprit de concurrence global. Les commissaires sont préoccupés par la réduction de la part des dépenses gouvernementales consacrées à une telle infrastructure.

■ Nous encourageons à la fois le public et le secteur privé à considérer les investissements dans les transports et les communications comme une priorité. Tandis que les commissaires se rendent compte qu'il est à la fois inévitable et souhaitable que l'État joue un rôle accentué en ce domaine, nous concluons néanmoins qu'il est souhaitable d'en arriver à la dé-réglementation et à une approche orientée vers les lois du marché.

Il faudrait encourager le secteur privé, à l'aide du régime fiscal et de programmes gouvernementaux, à adopter les mesures technologiques, et autres, nécessaires à édifier des réseaux de transport et de communications de grande qualité à travers le pays. Le Canada a besoin de meilleurs mécanismes de nature à favoriser des politiques d'investissement régional divergentes et des politiques de réglementation qui aient une portée nationale.

L'intervention gouvernementale

■ Le gouvernement devrait se donner un ensemble de lignes directrices afin de déterminer la nature de ses interventions sur le plan des secteurs industriels ou de chaque industrie. En raison de la difficulté d'évaluer les coûts et avantages de l'intervention gouvernementale, les commissaires recommandent d'utiliser avec

modération l'intervention sélective. Quelques cas justifient une attention spéciale; par ailleurs, l'obligation de faire la preuve devrait retomber sur ceux qui préconisent une intervention sur le plan du secteur industriel ou de l'entreprise. Il est essentiel de prévoir une limite précise des fonds consacrés aux mesures interventionnistes. Les seuls cas d'intervention gouvernementale devraient être : lorsqu'il y a une preuve claire de l'échec des lois du marché, ou bien dans les industries où les économies d'échelle sont élevées, ou encore lorsqu'il est difficile pour une industrie de fonctionner convenablement en raison des risques élevés et de la vaste dimension de l'entreprise. Là où ces considérations prédominent, les lignes directrices suivantes devraient s'appliquer :

- il faudrait démontrer clairement que les avantages de l'intervention dépassent ses coûts;
- si le rendement n'est pas l'objectif primordial, il faudrait réaliser celui-ci au moindre coût;
- il doit y avoir consultation suffisante avec les affaires et le travail pour s'assurer que les moyens d'intervention choisis sont appropriés;
- il ne faut pas compromettre les obligations internationales contractées par le Canada.

L'union économique

■ L'engagement à renforcer une union économique est indispensable à une économie canadienne prospère. Il faudrait minimiser les barrières à l'encontre de la libre circulation du travail, des moyens de production et des services, et harmoniser l'intégration des politiques. □

Stabilisation et emploi élevé

Pour des raisons institutionnelles et structurelles, le taux de chômage compatible avec une inflation stable au Canada est de l'ordre de 6,5 à 8 pour cent. Les politiques monétaires et fiscales expansionnistes ne peuvent à long terme encourager des taux de chômage moins élevés que celui-ci. Pour réduire de façon permanente un chômage structurel de cette sorte, il faudrait en arriver à des modifications structurelles, telles le libre-échange, la réglementation du marché du travail et l'adoption de nouveaux mécanismes aptes à présider aux relations ouvrières-patronales.

Le taux actuel de chômage (environ 11 pour cent) est passablement supérieur au taux compatible avec une inflation stable. Ce taux inacceptable est le résultat d'une insuffisance de la demande totale en regard de l'offre totale. Les obstacles à la réduction du chômage, même de 3 à 4,5 points de pourcentage, se trouvent au niveau du déficit fédéral élevé, des hauts taux d'intérêt actuels et du rôle extraordinairement complexe que jouent les exigences des citoyens. Les limitations des prévisions et les retards qui interviennent dans les résultats de l'action politique vont à l'encontre de la

modération à court terme des fluctuations économiques à travers le pouvoir discrétionnaire. Le gouvernement fédéral devrait recourir aux politiques de stabilisation pour obtenir une croissance non inflationniste de la demande à moyen terme, tout en maintenant les stabilisateurs fiscaux automatiques. Même si les économistes divergent d'opinion, en ce qui concerne la vigueur des éléments autorégulateurs au sein de l'économie, ce sont là les éléments qui orienteront le chômage vers son niveau naturel ou vers le plein emploi. Les commissaires estiment que des stimulants discrétionnaires ou limités sont avantageux dans les périodes de grandes divergences de la demande, lorsque la croissance est engagée dans une voie non inflationniste.

L'interdépendance globale, particulièrement lorsqu'il s'agit du marché des capitaux, limite le degré dans lequel une politique peut agir isolément dans une économie ouverte comme l'est celle du Canada à l'endroit des influences étrangères. En raison de notre cours du change souple, nous pouvons à long terme choisir le taux d'inflation qui nous convient; à partir de là, nous pouvons établir une politique macro-économique conçue au Canada. Mais l'influence que nous sommes en mesure d'exercer sur la demande réelle au sein de notre économie est plutôt à court terme et d'envergure limitée.

■ Pour que les autorités canadiennes maintiennent notre indépendance en politique intérieure, la Commission recommande un cours du change souple. Nous ne recommandons pas un contrôle des changes ou une taxe d'égalisation des intérêts destinée à contrôler les sorties de capitaux.

Les commissaires partagent la grande préoccupation qui prévaut au sujet de l'envergure du déficit canadien. Nous admettons que si le gouvernement ne réduit pas l'actuel déficit structurel, il devra augmenter les taxes et les impôts ne serait-ce que pour payer les frais d'intérêt; sa marge de manœuvre en serait alors d'autant réduite.

■ Les commissaires recommandent une stratégie de réduction graduelle du déficit, en raison de la perspective du lent redressement de l'économie. Pour stabiliser ou pour réduire la dette en regard du PNB, le gouvernement devra réduire le déficit à 1,5 pour cent du PNB, ce qui équivaudrait à 10 milliards de dollars d'ici 1990–1991. La pratique qui consiste à concevoir un projet fiscal à moyen terme, qui a été introduite dans le budget de décembre 1979 et qui s'est poursuivie depuis, s'avère utile. Nous sommes en faveur d'une conjugaison des augmentations de taxes et d'impôts et d'assez vastes réductions des dépenses destinées à réduire le déficit. Les moyens précis à mettre en œuvre pour obtenir cette réduction relèvent d'une politique gouvernementale à court terme. Toutefois, les commissaires prennent un moyen en considération; il consisterait à établir le facteur d'indexation pour l'impôt sur le revenu personnel et pour les programmes de transfert d'impôt, exemptant éventuellement les prestataires du supplément de revenu garanti, à un point de pourcentage *X* sous le taux d'inflation. Il faudrait d'autre part maintenir le coût des facteurs pour tous les autres programmes de dépenses – à l'exception de

l'aide à l'étranger et de la défense nationale – à un point de pourcentage *X* sous le taux d'inflation. Établir ces facteurs d'indexation annuelle à trois points de pourcentage sous l'inflation pour une période de trois ans entraînerait une réduction du déficit d'environ 1,5 pour cent du PNB, ce qui réduirait le déficit et du fait même le rapport du déficit au PNB de 6 à 7 pour cent pour la fin des années 1980.

■ Dans les circonstances actuelles de chômage élevé, un changement de direction vers une position fiscale moins expansionniste, de façon à réduire le déficit, devrait être plus qu'équilibré par une orientation temporaire vers une position monétaire moins restrictive. Une augmentation modérée dans la croissance prévue de la demande, qui pourrait réduire le chômage de façon importante et augmenter les investissements, devrait également être compatible avec une nouvelle réduction de l'inflation.

Les commissaires admettent que l'adhésion à des lignes directrices de croissance économique régulière peut contribuer à maintenir un climat non inflationniste stable; cependant, les modifications intervenues dans la demande d'argent au cours des quelques dernières années ont rendu cette méthode difficile à appliquer. En outre, une telle méthode est susceptible de réduire l'aptitude du gouvernement à adapter sa conjugaison des politiques monétaire et fiscale de façon à équilibrer la consommation et les investissements, et, par ailleurs équilibrer les secteurs de l'économie qui subissent fortement l'influence des cours du change et les secteurs qui ne la subissent pas.

■ Comme solution de compromis, le gouvernement pourrait lier la gestion de la demande et les objectifs politiques à la croissance du PNB. Cette politique nécessiterait une volonté d'ajuster les objectifs monétaires à ceux de la croissance, dans le cas de modifications importantes de l'offre de monnaie, au PNB nominal et à la politique monétaire et fiscale dans l'éventualité de l'éloignement sévère et prolongé du PNB nominal d'une croissance soutenue. Les commissaires recommandent que l'établissement conjoint d'une politique monétaire et fiscale soit compatible avec une croissance non inflationniste de la demande nominale.

Les commissaires ont également envisagé des adaptations éventuelles destinées à réduire les distorsions et les dommages qu'impose l'inflation continue. Nous partageons ce qui semble être une préférence générale, qui s'est fait sentir au cours des quelques dernières années, à mettre l'accent sur une inflation peu élevée et stable plutôt que des rajustements structurels qui faciliteraient l'acceptation de l'inflation.

■ Malgré les conclusions qui précèdent, les commissaires pensent qu'on devrait envisager sérieusement l'indexation des revenus financiers, des systèmes de comptabilité et des systèmes fiscaux. Rajuster le système fiscal de manière à tenir compte de l'inflation

améliorerait sa neutralité en général et réduirait les encouragements à dépendre du financement de la dette en particulier.

Selon le point de vue des commissaires, le contrôle permanent des salaires et des prix, ou même une politique permanente de l'impôt sur le revenu, se révélerait probablement inacceptable pour les Canadiens et serait incompatible avec notre méthode générale qui consiste à mettre de l'avant une économie souple, adaptable et orientée vers la croissance.

■ Nous recommandons toutefois l'utilisation temporaire de contrôles ou de politiques d'encouragement des revenus s'il faut de nouveau réduire l'inflation au pays. De plus, l'utilisation de contrôles temporaires pourrait entraîner une réduction plus rapide du chômage que ce qu'on entrevoit actuellement. De tels contrôles temporaires devraient être sujets à négociation avec le monde des affaires et les groupes du monde du travail.

Les commissaires estiment qu'une politique volontaire du revenu, qui impliquerait un engagement à suivre des lignes directrices communes en ce qui concerne les augmentations de salaires, ainsi que les prix et les profits, serait difficile à réaliser en raison de la structure du travail et des marchés de production au Canada.

■ Nous recommandons des consultations continues, formelles et informelles, sur une grande diversité de questions de même qu'une ouverture élargie relativement aux fondements de l'élaboration de la politique économique. Semblable méthode pourrait faciliter la compréhension du public et encourager des attitudes réalistes en regard des prix et des salaires. Elle pourrait en outre contribuer à réduire le chômage.

■ Les commissaires estiment que le partage des avantages – c'est-à-dire faire en sorte que les compensations soient plus en rapport avec le rendement courant des entreprises ou industries – offre la méthode la plus prometteuse en vue d'atteindre une plus grande stabilité dans l'emploi et la croissance de la productivité. Le partage des avantages sera bénéfique seulement dans un climat de plus grande confiance et de plus grande ouverture. Ainsi, nous lions notre recommandation à notre position sur la consultation exprimée précédemment.

■ Les commissaires recommandent aux mondes du travail et des affaires et aux gouvernements d'examiner une forme quelconque de politique du revenu, accompagnée d'une politique de soutien monétaire et fiscal, en vue d'accroître l'emploi. Sans une méthode aussi complète, la réduction du chômage à un niveau de 6,5 à 8 pour cent pourrait devenir un processus long et difficile. En outre, sans la preuve d'une volonté politique en ce sens de la part des principaux groupes de la société, et de celles des individus eux-mêmes, les perspectives d'entreprendre des modifications majeures, afin de réduire le chômage en deçà de 5 pour cent,

apparaîtraient moins brillantes. Ce défi fondamental qui relève de la volonté politique est l'élément déterminant d'un rendement économique amélioré. □

Partie IV

Les ressources naturelles et l'environnement

Table des matières

Introduction *435*
Chapitre 11 Les ressources naturelles et le développement économique du Canada *441*
Chapitre 12 Les secteurs des ressources naturelles *455*
Chapitre 13 Environnement, société et économie *557*
Conclusions et recommandations *584*

PARTIE IV

Les ressources naturelles et l'environnement

Introduction

L'environnement et les ressources naturelles ont une importance particulière pour les Canadiens. Les faits saillants de notre histoire économique sont habituellement décrits en termes d'exploitation d'une succession de ressources naturelles, à savoir le poisson, la fourrure, le bois, le blé, les minéraux et, plus récemment, le pétrole et le gaz naturel. Chaque produit a laissé sa marque distinctive sur l'économie du Canada, sur sa politique et même sur la Constitution. En somme, les ressources naturelles ont structuré le développement de notre pays.

Notre patrimoine en ressources naturelles a également façonné ce pays dans un sens plus profond. La situation du Canada, comme pays riche en ressources, contribue de diverses façons à notre culture et à notre réputation internationale. L'exploitation des ressources est à l'origine du développement des diverses régions du pays et explique la naissance de la plupart de ses milliers de communautés locales; et, dans chaque cas, la nature de la ressource et les caractéristiques de l'environnement ont contribué à la singularité de la région ou de la communauté locale. Tous les Canadiens ont certains traits en commun, mais la manifestation de ceux-ci ne sera pas exactement la même dans un port de haute mer à Terre-Neuve, dans une ville minière du nord de l'Ontario, ou dans un village agricole en Saskatchewan. Les nombreux aspects de notre environnement – et les divers usages que nous en avons faits – sont responsables de l'essentiel de notre diversité nationale, dont nous sommes fiers à juste titre, mais aussi de nos frictions régionales que nous avons parfois des raisons de regretter.

Bien que les ressources et l'environnement aient largement contribué au développement du Canada, ceci n'a pas été sans soulever de problèmes. Les industries axées sur les ressources sont notoirement cycliques, et c'est pour cette raison, du moins en partie, que notre économie est passée, souvent en rapide succession, de périodes de grande performance à des périodes de

récession totale. En outre, nous avons eu tendance à compter sur les capitaux et le savoir-faire étrangers pour exploiter nos gisements miniers, tout en nous inquiétant des conséquences du contrôle étranger sur une si importante partie de notre patrimoine naturel. C'est presque depuis les débuts du Canada comme pays que nous avons été insatisfaits de notre rôle de producteur primaire et que nous avons cherché des moyens d'augmenter le degré de transformation sur place des produits. De plus, les relations intergouvernementales en matière de ressources n'ont pas toujours été harmonieuses; pas plus que nos objectifs industriels dans ce domaine n'ont toujours été bien clairs. Enfin, alors même que nous continuons à percevoir notre pays, ainsi que le fait d'ailleurs le reste du monde, comme un vaste territoire vierge, nous sommes également conscients que de nombreuses régions du Canada exhibent les cicatrices d'une négligence parfois destructrice à l'égard de la fragilité de notre patrimoine naturel.

Si nous, Canadiens, avons parfois eu des doutes quant à la façon d'utiliser notre patrimoine de ressources, nous sommes néanmoins restés convaincus qu'il y avait quelque chose à faire. Même à présent, nous continuons, avec le reste du monde, à percevoir le Canada comme un pays dont l'économie est tributaire de l'abondance de ses ressources naturelles. Pourtant, aussi importante qu'ait pu être la contribution de ces ressources dans l'histoire du développement social et économique du Canada, peut-on en toute assurance supposer qu'elles continueront à dominer notre avenir? Concrètement, sommes-nous en train de perdre notre relatif avantage historique en matière de ressources naturelles? Si tel est le cas, deux autres questions se posent. Premièrement, la perte de cet avantage s'applique-t-elle aux ressources en général, ou seulement à certains secteurs particuliers? Deuxièmement, cela signifie-t-il que le Canada sera obligé de se soumettre à une adaptation économique majeure? En particulier, les Canadiens devront-ils restructurer leur économie de manière à accorder moins d'importance aux ressources naturelles et davantage aux ressources humaines?

Il y a de nombreux développements dans notre économie intérieure et dans l'économie internationale qui annoncent des changements dans la fonction des industries de ressources. Bien que les nôtres soient encore importantes – même vitales – et qu'elles le demeureront pour de nombreuses régions et localités, nous nous dirigeons progressivement vers une dépendance relativement moindre sur les ressources naturelles au niveau de l'*ensemble du pays*. En outre, même si nous pouvons faire bien des choses pour ralentir cette tendance, il est possible que nous ne puissions plus renverser la vapeur. Même si nos ressources naturelles sont encore abondantes selon les normes mondiales, elles ne sont certainement plus aussi considérables que nous avons pu le croire. Dans certains secteurs, par exemple, comme l'exploitation des forêts, nous nous approchons des limites pratiques de la croissance, et certains diront que nous les avons dépassées. La Commission estime que notre confiance dans la plénitude de nos ressources nous a poussés au gaspillage. Dans d'autres secteurs, celui des mines par exemple, nous découvrons que les changements technologiques et le ralentissement de la croissance ont réduit la demande mondiale pour certains de nos minéraux les plus importants. La

concurrence étrangère, surtout celle des pays en voie de développement, remet en question de plus en plus notre position traditionnelle parmi les leaders de l'exportation dans le domaine des matières premières. Cependant, le déclin relatif de l'importance de notre secteur des ressources n'est pas entièrement attribuable au changement dans la demande et à la rareté matérielle; dans une grande mesure, c'est également le résultat d'une mauvaise gestion. À bien des égards, nous n'avons pas su utiliser la situation privilégiée qui était la nôtre, tellement nous étions confiants qu'elle ne changerait jamais.

La morale de cette histoire est que les Canadiens ne peuvent plus prendre pour acquis leurs ressources naturelles. Nous ne pouvons plus compter sur elles ni comme garantie de notre future croissance, ni comme solution automatique à nos problèmes lorsque nous éprouvons des difficultés économiques. Dans la mesure où nous continuerons à compter sur nos ressources, nous devrons aussi avoir une attitude responsable à leur égard. De façon générale, nous devons nous préoccuper moins de la rapidité avec laquelle nous pouvons exploiter nos ressources, mais davantage de la qualité de notre gestion et de leur maintien. Notre politique des ressources devra tenir compte non seulement de nos besoins pour les dix ou quinze prochaines années, mais aussi des besoins des futures générations.

Les ressources naturelles occupent une place importante dans le mandat de la Commission qui est d'étudier les perspectives du Canada. Leur importance, cependant, n'est pas uniquement liée à nos perspectives économiques, mais aussi à l'ensemble des institutions canadiennes. Les ressources naturelles et l'environnement sont maintenant associés à presque toutes les autres préoccupations des Canadiens, qu'il s'agisse de l'enseignement ou des relations fédérales-provinciales, ou encore du rôle du gouvernement dans notre économie. Il faut se rendre à l'évidence qu'il ne sera désormais plus possible de s'occuper isolément des problèmes des divers secteurs des ressources naturelles. Pour que certaines solutions particulières portent fruits, elles devront se réaliser dans un contexte de collaboration étendue et de changements institutionnels. Mais avant de réussir à créer un tel contexte, nous devrons d'abord accepter le fait que bon nombre de nos hypothèses classiques sur le Canada, nos institutions et notre rôle dans le monde, risquent de ne plus être pertinentes.

Les Canadiens ont commencé à s'adapter à une vision plus réaliste du rôle des ressources naturelles dans la croissance future du Canada. Au cours des audiences de la Commission, d'un bout à l'autre du pays, un nombre non négligeable d'intervenants ont exprimé l'opinion que désormais notre patrimoine naturel ne produirait plus autant d'avantages que par le passé. L'Association des manufacturiers de machines et d'équipement du Canada a déclaré sans équivoque que :

> *Nous devons accepter le fait que notre potentiel d'expansion dans l'industrie des ressources est devenu plus restreint pour des raisons qui échappent à notre contrôle. Par contre, l'expansion de nos industries manufacturières, si elles sont gérées à l'échelle nationale, peut être garantie.*
>
> (Association des manufacturiers de machines et d'équipement du Canada, mémoire, le 27 août 1984, p. 5.)

Selon Polysar, « le Canada doit encourager l'exportation du savoir-faire canadien plutôt que l'exportation de nos matières premières ». (Polysar Limitée, mémoire du 13 septembre 1984, pièce jointe « B », p. 3.) L'Association minière du Canada a adopté un point de vue pessimiste à l'égard de la situation de son propre secteur :

La production canadienne de la plupart des métaux [...] ainsi que le volume des réserves [prouvées] de minerais, ont baissé; la part canadienne des marchés mondiaux a diminué; et [...] l'emploi a stagné. En outre, la prospection et l'ouverture de nouvelles mines ne se font plus à un rythme suffisant [...] pour maintenir le niveau de production actuel.

(Association minière du Canada, mémoire, le 23 novembre 1983, p. 2.)

Cependant, on ne peut vraiment pas dire qu'il s'agissait là de sentiments unanimes. David Culver, président-directeur général de l'Alcan Aluminium Limitée, fait valoir avec beaucoup d'à-propos :

De plus en plus de gens estiment que les industries canadiennes d'extraction sont condamnées. Je crois que nous ferions une énorme erreur d'avaliser ce genre de propos. Les ressources naturelles du Canada sont toujours en demande – qu'il s'agisse du charbon de la Colombie-Britannique ou du pétrole au large de Terre-Neuve. (Alcan Aluminium Limitée, mémoire, le 2 août 1984, p. 4.)

La Chambre canadienne de commerce était du même avis :

Nous ne croyons pas [...] que les industries de ressources primaires du Canada [...] soient condamnées. À mesure que l'industrialisation se généralise parmi ces trois quarts de l'humanité que l'on classe aujourd'hui comme étant « en voie de développement », les besoins mondiaux en ressources abondantes et à un prix raisonnable augmenteront. Cela offrira de nouvelles possibilités au Canada comme producteur d'aliments, d'énergie, de minéraux et autres ressources.

(Chambre canadienne de commerce, mémoire, le 23 août, p. 40.)

Ces deux points de vue ne sont pas totalement contradictoires. Il n'y a pas de doute que notre secteur des ressources naturelles est encore important et que les possibilités de croissance existent toujours; sauf qu'il n'est plus le seul, ou presque plus le seul, à l'être; et cela ne serait d'ailleurs pas souhaitable si tant est que nous désirions conserver une économie qui assure notre avenir. Ce que les commissaires veulent plutôt souligner, c'est qu'à moins d'accorder une priorité nationale à de sérieux efforts pour mieux gérer nos ressources naturelles, le déclin relatif de leur importance pour le Canada sera inutilement et irresponsablement accéléré.

Au chapitre 11, les commissaires présentent les données de base qui justifient leurs conclusions. Dans ce chapitre, nous insistons surtout sur le rôle des ressources dans l'économie nationale. Mais le chapitre 11 ne raconte pas toute l'histoire, puisqu'il y a des centaines de localités dont le bien-être dépend toujours de la vigueur de l'un ou l'autre des secteurs de l'industrie des ressources. Beaucoup d'intervenants ont parlé des problèmes, des perspectives et des politiques requises dans des industries particulières. Leurs préoccupations, toutefois, n'étaient ni à long terme, ni générales, mais davantage immédiates et personnelles. Ils voyaient surtout la menace à leur gagne-pain,

ou à celui de leur localité, causée par la salinité du sol, l'épuisement des exploitations forestières, la perte des marchés étrangers, ou par ce qui leur semblait être des taxes ou des directives gouvernementales indues. Par conséquent, notre deuxième tâche consiste à nous tourner vers ces préoccupations plus particulières. Au chapitre 12, nous évaluons les perspectives et les besoins des principaux secteurs de ressources et nous proposons certains remèdes. Dans chaque cas, nous nous sommes laissés guider par l'analyse générale exposée dans la Partie III de ce Rapport, qui indique qu'il sera nécessaire à l'avenir d'encourager une plus grande souplesse et une plus grande adaptabilité dans l'économie, et de porter plus d'intérêt à l'efficacité des politiques gouvernementales et à la structure des stimulants destinés au secteur privé.

À mesure que les Canadiens apprendront à ne pas considérer leur patrimoine naturel comme acquis, ils deviendront de plus en plus conscients de sa fragilité. La Commission n'avait pas pour mandat d'entreprendre des recherches poussées sur certaines questions particulières de l'environnement naturel telles que les pluies acides et la salinité des sols. Néanmoins, les commissaires ont été très frappés durant les audiences par la généralité et l'intensité des inquiétudes exprimées par beaucoup de Canadiens au sujet de l'environnement. En outre, nous sommes persuadés qu'une gestion de notre environnement naturel conforme à de sains principes écologiques améliorera les perspectives de nos industries de ressources. Par conséquent, le chapitre 13 contient une évaluation de la portée de notre réglementation et de l'aptitude de nos institutions à réagir face aux problèmes écologiques actuels et futurs. Nous ne prétendons pas que les problèmes d'environnement soient uniquement, ou même principalement, liés au secteur des ressources. Les autres secteurs de l'économie, ainsi que le nouvel environnement urbain qu'ils ont créé, sont au moins aussi coupables à cet égard. Si nous exprimons nos inquiétudes au sujet de l'environnement, c'est tout simplement parce que c'est le patrimoine naturel du Canada qui souffre des conséquences de notre négligence quels qu'en soient les responsables. Ce patrimoine a été à la source d'une bonne partie de ce qui fait notre identité canadienne et nous avons la responsabilité de le léguer, essentiellement indemne, aux futures générations.

CHAPITRE 11

Les ressources naturelles et le développement économique du Canada

Le rôle du secteur des ressources naturelles *443*
Notes *454*

CHAPITRE 11

Les ressources naturelles et le développement économique du Canada

Le rôle du secteur des ressources naturelles

Comme tout autre secteur, le secteur des ressources naturelles contribue au bien-être économique du Canada de deux manières. D'une part, nous produisons des matières premières, en tant que nation pour notre propre consommation ou pour l'exportation, en échange d'autres biens. C'est la quantité et la valeur relative de ces ressources par rapport aux autres biens et services produits qui importe et nous risquerions de connaître un bouleversement économique si la contribution des ressources à notre production globale devait diminuer ou si les conditions d'échange devaient défavoriser les matières premières.

D'autre part, on peut considérer le secteur des ressources naturelles non comme un producteur de biens, mais comme un utilisateur de capital et un employeur de main-d'œuvre. Ce qui compte dans ce cas-ci, c'est le nombre d'emplois qu'engendrera un projet particulier ou, inversement, qui disparaîtraient si une mine ou une usine fermait ses portes. En tant que source de revenu provenant des emplois et des investissements directs, le secteur des ressources naturelles ne contribuera à nos perspectives économiques que s'il réussit à absorber un nombre important de nouveaux travailleurs.

Commençons par la production. Le tableau 11-1 indique en dollars courants et en pourcentage les parts du produit national brut (PNB) attribuables aux industries du secteur des ressources naturelles depuis 1926. On constate qu'en termes absolus, la production de toutes les branches du secteur a augmenté de façon considérable et que cette croissance a persisté dans la plupart des cas. La valeur globale de la production de ce secteur s'est multipliée plus de 40 fois depuis 1926 et plus de 20 fois depuis la Deuxième Guerre mondiale.

Toutefois, comme l'indiquent les pourcentages, la valeur de la production des industries du secteur primaire n'a pas progressé au même rythme que

TABLEAU 11-1 PIB selon la branche d'activité au coût déterminé par les facteurs au Canada

(millions de dollars et pourcentage du total)

	Agriculture		Forêts pêche et piégeage		Mines, carrières et puits de pétrole		Énergie électrique (gaz et eau)		Total	
Année	$	%	$	%	$	%	$	%	$	%
1926	884	18,2	107	2,2	154	3,2	–	0,0	1 145	23,5
1941	670	9,1	156	2,1	391	5,3	–	0,0	1 217	16,5
1946	1 305	12,2	350	3,3	364	3,4	224	2,1	2 243	20,9
1951	2 322	11,8	562	2,9	814	4,1	410	2,1	4 108	20,9
1956	1 839	6,4	588	2,1	1 219	4,3	691	2,4	4 337	15,1
1961	1 498	4,2	462	1,3	1 398	4,0	1 036	2,9	4 394	12,4
1966	2 886	5,3	629	1,1	2 203	4,0	1 489	2,7	7 207	13,2
1971	2 791	3,4	743	0,9	2 840	3,4	2 385	2,9	8 759	10,6
1976	6 100	3,5	1 631	0,9	7 377	4,3	5 058	2,9	20 166	11,6
1981	10 399	3,3	3 037	1,0	18 649	5,9	11 032	3,5	43 117	13,7
1982	10 846	3,3	2 990	0,9	19 050	5,8	13 947	4,2	46 833	14,2

Source : Statistique Canada, *Abrégé de statistiques historiques*, préparé pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement au Canada, Ottawa, Statistique Canada, 1985, tableaux 12-1 et 12-2.

notre économie en général. En 1926, ces industries représentaient environ 24 pour cent du PNB total. Après la mobilisation, leur part était tombée à 16,5 pour cent en 1941, puis remontée à 20 pour cent à la fin de la guerre. En 1971 cependant, 10 pour cent seulement de notre production nationale provenait du secteur des ressources naturelles. Cette tendance s'est inversée après 1972, quand la hausse des prix de la plupart des matières premières, de l'énergie en particulier, et l'augmentation de la production d'électricité ont fait remonter leur part de près de 4 points. En 1982, la production du secteur des ressources, qui représentait 14 pour cent de la production totale, était en gros la même que 25 ans plus tôt. Malgré un recul par rapport au début du siècle, ce secteur n'a donc pas connu de baisse importante au cours des dernières années.

C'est l'importance relative des divers sous-secteurs des ressources qui a changé au cours des dernières décennies. La part du PNB revenant à l'agriculture n'a pratiquement pas cessé de baisser depuis la fin de la guerre. Tombée à environ 6 pour cent de la production nationale globale en 1956, elle a encore diminué de moitié depuis lors. Dans l'industrie de la forêt, de la pêche et de la chasse au piège, la baisse avait eu lieu en grande partie au début des années 1960, un recul moins marqué ayant été enregistré depuis. Par contre, les centrales électriques et les mines, les carrières et les puits de pétrole ont quelque peu amélioré leurs positions relatives au cours des dernières années.

Le degré de dépendance à l'égard des industries liées aux ressources[1] varie énormément d'une province à l'autre. La Saskatchewan, avec l'agriculture, et

l'Alberta, avec l'agriculture, le pétrole et le gaz, viennent en tête. En 1982, comme l'indique le tableau 11–2, plus de 20 pour cent du produit provincial brut (PPB) de la Saskatchewan provenait du secteur primaire; en Alberta cette proportion était de 15 pour cent. Terre-Neuve et l'Île-du-Prince-Édouard dépendent également beaucoup des richesses naturelles, tandis que le Québec et l'Ontario sont les provinces les moins dépendantes. Au niveau national, la dépendance de la plupart des provinces à l'égard du secteur primaire a relativement moins diminué depuis les années 1960 qu'auparavant. Toutefois, en Ontario et au Québec, la part attribuable aux ressources a baissé de moitié depuis les années 1960; Terre-Neuve, la Nouvelle-Écosse et la Colombie-Britannique ont, elles aussi, enregistré une baisse marquée dans ce secteur.

TABLEAU 11-2 Parts sectorielles du produit provincial brut (PPB)

(en pourcentage)

Province	Agriculture	Forêts	Pêche et piégeage	Mines[a]	Total des ressources
Terre-Neuve					
1961	1,0	2,4	2,7	11,4	17,4
1971	0,7	1,3	2,1	13,5	17,7
1982	0,4	0,9	2,2	6,7	10,2
Île-du-Prince-Édouard					
1961	9,3	0,0	3,1	0,0	12,4
1971	6,9	0,0	3,0	0,0	9,9
1982	9,9	0,0	2,5	0,0	12,3
Nouveau-Brunswick					
1961	2,7	2,1	1,0	0,9	6,8
1971	1,6	2,0	0,7	3,0	7,4
1982	1,4	1,2	0,5	2,9	6,1
Nouvelle-Écosse					
1961	2,0	0,5	2,4	5,4	10,3
1971	1,4	0,6	1,9	2,7	6,5
1982	1,4	0,3	1,7	2,8	6,3
Québec					
1961	2,7	0,9	0,1	2,1	5,8
1971	1,8	0,7	0,0	1,7	4,2
1982	1,4	0,5	0,0	0,8	2,7
Ontario					
1961	3,0	0,4	0,0	2,9	6,3
1971	2,0	0,3	0,0	1,9	4,3
1982	2,1	0,2	0,0	0,7	3,1
Manitoba					
1961	5,1	0,1	0,2	3,2	8,7
1971	7,0	0,1	0,1	4,1	11,4
1982	6,0	0,1	0,1	1,6	7,8

TABLEAU 11-2 Parts sectorielles du produit provincial brut (PPB) (suite)

(en pourcentage)

Province	Agriculture	Forêts	Pêche et piégeage	Mines[a]	Total des ressources
Saskatchewan					
1961	13,4	0,2	0,2	7,0	20,8
1971	23,5	0,2	0,1	8,1	31,8
1982	15,3	0,1	0,0	5,4	20,8
Alberta					
1961	8,4	0,2	0,1	10,1	18,7
1971	6,2	0,1	0,0	14,7	21,0
1982	4,6	0,1	0,0	10,0	14,6
Colombie-Britannique					
1961	2,0	4,2	0,8	2,6	9,6
1971	1,2	3,9	0,4	3,0	8,6
1982	1,6	2,2	0,4	2,4	6,7

Source : 1961, 1971, *Conference Board du Canada, Données de 1961–1981 sur les économies des provinces*, Ottawa, *Conference Board du Canada*, 1984.

a) Comprend les hydrocarbures.

Les ressources contribuent surtout au bien-être économique du pays parce qu'elles servent de valeur d'échange pour l'acquisition de biens et de services auprès d'autres nations. Deux tendances se dégagent du tableau 11–3. Premièrement, la valeur des exportations de ressources s'est considérablement accrue avec le temps, passant de moins de 2 milliards de dollars à la fin de la Seconde Guerre mondiale à près de 50 milliards de dollars à l'heure actuelle. Deuxièmement, on a enregistré une baisse très marquée de la part des exportations attribuable aux ressources naturelles. Au milieu des années 1950, les produits des exploitations agricoles, des mines, des forêts et des océans du Canada représentaient encore 84 pour cent de la valeur des biens vendus à l'étranger. L'importance *relative* de nos exportations de matières premières a commencé à diminuer avec la forte augmentation, au début des années 1960, des exportations de produits manufacturés, notamment des automobiles et pièces d'automobile en vertu du *Pacte de l'automobile*. Vers 1983, la part du secteur des ressources dans nos exportations était tombée à environ 51 pour cent. Malgré tout, il est évident que l'augmentation continue de la valeur de nos exportations de matières premières a contribué à établir notre niveau de vie actuel.

Un coup d'œil sur le comportement de l'emploi nous permet d'apprécier la situation sous un autre angle. Le tableau 11–4 indique l'ensemble des emplois créés dans le secteur primaire pendant certaines années, de 1921 à 1983, et offre une ventilation par sous-secteur. Au début de la Grande crise, un Canadien sur trois travaillait dans le secteur des ressources, notamment dans

TABLEAU 11-3 Parts d'exportation par secteur de ressources

(millions de dollars courants et pourcentage du total)

	Agriculture		Pêche et piégeage		Forêts		Mines[a]		Total des ressources	
Année	$	%	$	%	$	%	$	%	$	%
1931[b]	—	218	33,8	—	170	26,3	113	17,5	501	77,7
1941[b]	—	410	22,3	—	340	18,5	448	24,3	1 198	65,1
1946	771	31,5	118	4,8	626	25,6	451	18,4	1 966	80,3
1951	986	24,3	147	3,6	1 454	35,8	947	23,3	3 534	86,9
1956	988	20,4	133	2,7	1 496	30,9	1 471	30,4	4 088	84,5
1961	1 160	19,6	141	2,4	1 622	27,5	1 861	31,5	4 784	81,0
1966	1 790	17,3	217	2,1	2 239	21,7	2 933	28,4	7 179	69,5
1971	1 891	10,6	288	1,6	3 085	17,3	4 767	26,8	10 031	56,3
1976	3 832	10,0	597	1,6	6 534	17,0	11 424	29,7	22 387	58,2
1981	8 329	9,9	1 502	1,8	12 855	15,3	24 476	29,2	47 162	56,3
1982	8 885	10,5	1 597	1,9	11 961	14,1	23 025	27,2	45 468	53,8
1983	9 008	10,0	1 560	1,7	13 148	14,5	23 104	25,4	46 900	51,6

Sources : 1931–1951, 1983, *Revue de la Banque du Canada, sommaire statistique*, Ottawa, Banque du Canada, diverses questions; Statistique Canada 1966–1981, *Abrégé de statistiques historiques*, préparé pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, tableaux 6-9 et 6-10.

a) Comprend les hydrocarbures;

b) En 1931 et en 1941, l'agriculture, la pêche et le piégeage ne formaient qu'une seule catégorie.

l'agriculture. Quinze ans plus tard, à l'issue de la Deuxième Guerre mondiale, cette proportion n'avait pas beaucoup changé. Mais la désaffection progressive de la main-d'œuvre pour l'agriculture explique pourquoi, en 1956, la proportion des emplois revenant au secteur primaire était tombée à près de la moitié de son niveau d'avant la crise. En 1966, 10,7 pour cent de la population active travaillait dans les industries primaires. Depuis lors, la baisse moins spectaculaire (environ 7 pour cent de l'ensemble des emplois en 1983) a persisté en grande partie à cause de l'agriculture. La part des autres secteurs a beaucoup moins changé par rapport au niveau d'après-guerre.

Dans certains domaines, la baisse absolue de l'emploi s'est produite en même temps qu'un déclin relatif du secteur. En 1931, 1,1 million de Canadiens travaillaient dans des fermes. En 1961, ce chiffre était tombé à moins de 700 000, puis à 476 000 en 1983. L'industrie de la forêt a, elle aussi, connu une baisse radicale (de 86 000 en 1961 à 75 000 en 1983). Par contre, le nombre de pêcheurs et piégeurs a augmenté, surtout depuis le milieu des années 1970 (de 18 000 en 1961 à 19 000 en 1976 et à 36 000 en 1983). Dans l'industrie minière, les emplois sont passés de 80 000 en 1961 à 210 000 en 1981, pour retomber à 170 000 en 1983.

Comme l'indique le tableau 11–5, le comportement de l'emploi dans le secteur primaire varie nettement d'une province à l'autre : près du quart de la main-d'œuvre de la Saskatchewan travaille toujours dans ce secteur, alors

TABLEAU 11-4 Emploi par secteur de ressources naturelles—Canada

(en milliers et en pourcentage du total de l'emploi)

	Agriculture		Pêche et piégeage		Forêts		Mines[a]		Total des ressources		Industries manufacturières	
Année	$	%	$	%	$	%	$	%	$	%	$	%
1921	1 042	32,8	34	1,1	40	1,3	52	1,6	1 167	36,8	530	16,7
1931	1 128	28,7	48	1,2	50	1,3	71	1,8	1 298	33,1	666	16,9
1941	1 082	25,8	51	1,2	94	2,2	93	2,2	1 320	31,5	917	21,9
1946	1 186	25,4	27	0,6	84	1,8	74	1,6	1 371	29,4	1 214	26,0
1951	939	18,4	30	0,6	115	2,3	79	1,5	1 163	22,8	1 350	26,5
1956	776	13,9	20	0,4	118	2,1	117	2,1	1 031	18,5	1 435	25,7
1961	681	11,2	18	0,3	86	1,4	80	1,3	865	14,3	1 452	24,0
1966	544	7,6	26	0,4	76	1,1	121	1,7	767	10,7	1 744	24,4
1971	510	6,3	22	0,3	72	0,9	129	1,6	733	9,1	1 795	22,2
1976	472	5,0	19	0,2	70	0,7	145	1,5	706	7,4	1 921	20,3
1981	485	4,4	35	0,3	78	0,7	210	1,9	808	7,3	2 122	19,3
1983	476	4,4	36	0,3	75	0,7	170	1,6	757	7,1	1 886	17,6

Sources : Statistique Canada, *Moyennes annuelles de la population active, 1975–1983*, catalogue nº 71-529, hors série, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1984, p. 217, 222, 224; et Statistique Canada, *Statistiques historiques du Canada*, 2ᵉ éd., Ottawa, Statistique Canada, 1983, séries D8-85, D266-289, D290-317.

a) Comprend les hydrocarbures.

qu'au Québec cette proportion est de moins d'un travailleur sur 20. Dans maintes localités et municipalités, Sudbury et Port Alberni notamment, le secteur primaire continue de fournir de nombreux emplois. Notre dépendance à l'égard des ressources doit être définie en fonction de chaque région géographique, mais nous y reviendrons plus loin.

Les chiffres relatifs à l'emploi et à la production, indiqués dans les tableaux de ce chapitre, ne représentent qu'une partie des effets économiques du secteur des ressources. D'importants effets indirects découlent des relations entre ce secteur et d'autres industries. Les industries qui se situent en amont fournissent des produits sous forme de machines d'excavation, de services de transport, de bateaux de pêche et de machines agricoles. Celles qu'on trouve en aval – fonderies, raffineries, usines de conditionnement du poisson et de traitement des produits alimentaires – transforment les matières premières produites. Tous les effets indirects du secteur primaire ne sont pas facilement vérifiables, mais on peut affirmer que, dans l'ensemble, ils sont importants : l'industrie de l'alimentation et de la boisson employait à elle seule

TABLEAU 11-5 Emploi par province et par secteur de ressources naturelles

(en pourcentage du total de l'emploi[a] dans la province)

Province	Agriculture	Forêts	Pêche	Mines[b]	Total des ressources
Terre-Neuve					
1966	—[c]	3,0	16,5	5,0	n.d.
1976	—[c]	1,2	16,3	3,9	n.d.
1982	—[c]	1,1	15,8	2,3	n.d.
Île-du-Prince-Édouard					
1921	59,5	—— 4,0[d] ——		—[c]	n.d.
1966	19,7	—[c]	9,1	—[c]	n.d.
1976	14,3	—[c]	4,6	—[c]	n.d.
1982	13,3	—[c]	6,6	—[c]	n.d.
Nouvelle-Écosse					
1921	26,5	—— 8,0 ——		7,8	42,3
1966	4,6[d]	1,0	5,5	3,1	14,2
1976	2,7	0,6	3,4	1,5	8,2
1982	1,9	0,7	3,5	1,7	8,0
Nouveau-Brunswick					
1921	35,4	—— 5,4 ——		0,6	41,4
1966	5,4[d]	4,0	3,0	1,4	13,8
1976	2,7	2,5	2,1	1,2	8,4
1982	2,9	1,8	2,4	1,3	8,3
Québec					
1921	28,1	—— 1,9 ——		0,5	30,5
1966	5,0[d]	1,1	0,2	1,3	7,6
1976	3,0	0,6	0,2	1,0	4,8
1982	3,0	0,5	—[c]	0,8	n.d.

TABLEAU 11-5 Emploi par province et par secteur de ressources naturelles (suite)

Province	Agriculture	Forêts	Pêche	Mines[b]	Total des ressources
	(en pourcentage du total de l'emploi[a] dans la province)				
Ontario					
1921	26,4	—— 0,9 ——		0,8	28,1
1966	4,5[d]	0,5	0,4[e]	1,2	6,6
1976	3,1	0,2	0,1[e]	0,9	4,3
1982	3,2	0,3	0,1[e]	0,7	4,3
Manitoba					
1921	40,1	—— 0,3 ——		0,1	40
1966	14,0[d]	0,4	0,4[e]	1,6	16,4
1976	8,9	0,2	0,1[e]	1,6	10,8
1982	9,0	0,3	0,1[e]	1,1	10,6
Saskatchewan					
1921	65,4	—— 0,3 ——		0,1	65,8
1966	28,4[d]	0,1	0,4[e]	1,6	30,5
1976	24,6	0,2	0,1[e]	1,7	26,6
1982	20,0	0,2	0,1[e]	2,2	22,5
Alberta					
1921	52,8	—— 0,4 ——		4,0	57,2
1966	14,2[d]	0,5	0,4[e]	3,4	18,5
1976	13,8	0,2	0,1[e]	4,1	18,3
1982	6,8	0,2	0,1[e]	5,3	12,4
Colombie-Britannique					
1921	16,0	—— 7,8 ——		4,9	28,7
1966	3,1[d]	2,9	1,8	1,4	9,2
1976	1,8	2,1	1,6	1,3	6,8
1982	2,5	1,4	1,4	1,3	6,6

Sources : Statistique Canada, CANSIM, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1983; Statistique Canada, *Moyennes annuelles de la population active, 1975–1983*, catalogue n° 71-529, hors série, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1984, p. 226, 232; et Ministère des Pêches et Océans, *Revue statistique annuelle: les pêches canadiennes, 1982*, Ottawa, Ministère des Pêches et Océans, 1984. Pour 1921, voir *Recensement du Canada de 1931*, Ottawa, *Dominion bureau of Statistics*, vol. VII, tableau 8.

Nota : n.d. = non disponible à cause du manque des sous-totaux.

a) Ces chiffres ne comprennent pas le personnel employé à la transformation ultérieure des ressources naturelles, par exemple la pâte à papier et les produits issus du métal;
b) comprend les hydrocarbures;
c) renseignements tenus secrets par Statistique Canada en raison de leur confidentialité: chiffres représentatifs du faible emploi;
d) en agriculture, les chiffres de 1966 ne sont représentatifs que des hommes;
e) les prévisions des pêches sont des moyennes pour les provinces de l'Ontario et des Prairies.

14 pour cent des travailleurs des industries de transformation en 1982. N'oublions pas non plus que les revenus tirés des industries primaires vont à l'acquisition de biens de consommation et de service : logement, alimentation et divertissements.

Dans certaines régions du Canada, les ressources contribuent largement aux revenus du gouvernement. En 1981, les recettes tirées des ressources représentaient 45 pour cent du revenu général brut de l'Alberta, près de 20 pour cent de celui de la Saskatchewan et six pour cent de celui de la Colombie-Britannique. Les autres provinces, par contre, ne retirent que des revenus fort modestes de leurs richesses naturelles, et ce n'est qu'en Alberta, en Saskatchewan et en Colombie-Britannique que ces revenus se sont accrus au cours des années. Dans la plupart des autres provinces, ces revenus ont nettement diminué au cours des trente dernières années[2].

Deux conclusions se dégagent de ce rapide tour d'horizon. Premièrement, en termes relatifs, le secteur des ressources naturelles contribue actuellement moins à l'activité économique nationale du pays que dans le passé. La baisse s'est amorcée immédiatement après la Deuxième Guerre mondiale, pour s'achever dans une large mesure au milieu des années 1960. Dans les années 1970, bien des observateurs pensaient que cette tendance à la baisse était sur le point de s'inverser, en partie à cause du « boom » des ressources dans l'Ouest du Canada. En 1981, le gouvernement fédéral proposait une stratégie à moyen terme fondée sur les atouts que représentaient les richesses naturelles pour le Canada.

La production des industries primaires a continué à s'accroître en termes absolus et, dans un certain nombre de cas, les emplois ont également continué à augmenter. L'expansion des autres secteurs, toutefois, a été bien plus rapide et la part relative de la production et des emplois générés par le secteur des ressources a diminué de façon marquée. La baisse relative des emplois est particulièrement prononcée car la productivité de ces industries s'est améliorée. La composition du secteur a subi certaines modifications, l'agriculture n'ayant cessé de régresser alors que l'énergie et l'électricité poursuivaient leur expansion, en particulier au cours des dernières années.

Deuxièmement, bien que le secteur des ressources naturelles ne prenne plus autant de place dans l'économie nationale, il domine encore la vie économique de certaines provinces, de certaines régions et de bien des localités. Le prix des céréales revêt toujours autant d'importance à Saskatoon que les arrivages de poissons à Saint-Jean. Et bien des Canadiens savent pertinemment que, dans les villes à industrie unique, la baisse de la demande de minerai ou de contre-plaqué peut signifier la mort de la collectivité toute entière. À bien des égards, il est trompeur de parler de dépendance envers les ressources en termes généraux ou à l'échelle nationale.

L'analyse ci-dessus nous permet-elle de prévoir le rôle des richesses naturelles dans le développement économique du Canada de demain? Les prévisions à long terme présentées dans la Partie III nous ont offert un aperçu de ce secteur et mis en garde contre de sérieux problèmes. Notre propre analyse sectorielle propose les mêmes conclusions, du moins à certains égards. En termes absolus – la valeur en dollars de la production par exemple –, les ressources joueront un rôle au moins aussi important qu'auparavant. On

n'assistera pas à la disparition d'industries entières, bien qu'on doive s'attendre à la fermeture de certaines mines, exploitations agricoles ou entreprises de pêche. Bien des Canadiens continueront à vivre de l'agriculture, de la coupe du bois, de la pêche, de l'exploitation minière et des activités de forage. Et nous continuerons à trouver des débouchés pour nos ressources sur les marchés étrangers, qui nous permettront de continuer à nous procurer les produits d'autres nations.

De façon absolue, donc, les Canadiens verront toujours dans les ressources naturelles un facteur important de leur économie. Notre dépendance à cet égard comporte certes des problèmes – instabilité cyclique et tendance des emplois à n'augmenter que très lentement ou même à régresser – mais elle a aussi des aspects positifs. Les richesses naturelles fournissent des emplois à la main-d'œuvre qualifiée. Au cours des audiences, on a maintes fois rappelé aux commissaires que les industries primaires sont parmi les plus perfectionnées au monde. Elles peuvent donc fournir du travail et assurer la survie de régions peu susceptibles d'attirer des industries de transformation ou de services.

D'une manière plus relative toutefois, le secteur primaire dans son ensemble continuera probablement à régresser, quoique plus lentement que juste après la guerre. La production de ce secteur n'augmentera pas aussi vite que celle des secteurs des biens manufacturés et des services, et la part du PNB attribuable aux industries primaires diminuera davantage. Les exportations de produits non finis continueront à croître et les conditions d'échange ne devraient pas changer radicalement à notre désavantage. Pourtant, il nous faudra de plus en plus compléter cette activité commerciale par la fabrication de produits plus élaborés si nous voulons continuer à nous procurer des biens et services à l'étranger.

En matière d'emploi, la tendance à une baisse relative s'accentuera. Il est peu probable que les industries primaires fournissent davantage de travail à l'avenir, mais, comme dans les années 1970, ce ne sera peut-être pas le cas partout, ni chaque année. D'une manière générale, les Canadiens devront de plus en plus se tourner vers les usines et les bureaux pour trouver des emplois et des sources de revenu, car les ressources naturelles risquent bien de ne plus être comme jadis le moteur de la croissance économique.

À partir de ces conclusions, quel genre d'ajustements devons-nous envisager? Le rôle des ressources dans le développement économique du Canada est-il sur le point de changer? En ce qui concerne l'économie nationale, nous avons par le passé surmonté des bouleversements bien plus importants, dus à des changements structurels dans le secteur des ressources. Avant de prétendre que nous nous heurtons à des problèmes particuliers, nous devons prouver que le prix, que nous avons payé pour nous adapter tout de suite après la guerre, a été si élevé qu'il serait impensable de recommencer même à une très petite échelle, ou que le climat économique a changé au point qu'il sera difficile de surmonter d'autres bouleversements, même bien moins importants. Rappelons d'ailleurs avec quelle aisance et quelle rapidité nous sommes passés d'une société principalement rurale à une société largement urbaine.

Le deuxième point a plus de poids. Notre capacité d'adaptation, même à de faibles chocs économiques, a-t-elle vraiment diminué au point que nous ne serions pas capables de supporter un exode rural semblable à celui que vécurent les Prairies pendant les vingt années consécutives à la guerre? Les conclusions présentées à la Partie III indiquent que notre pouvoir d'adaptation reste élevé. Toutefois, les Canadiens accordent plus que jamais une grande importance à la prospérité de l'endroit où ils vivent et leur mobilité devient plus difficile. Si nous n'acceptons plus que les ouvriers agricoles qui perdent leur travail dans une province aillent en chercher dans une autre, ou qu'une localité vivant des ressources naturelles ferme lorsque l'exploitation minière cesse d'être rentable, alors le maintien des activités dans le secteur des ressources importe plus que jamais. Par contre, si la base économique liée aux ressources est réellement inadéquate, des changements, pénibles sans doute, sont probablement inévitables, et il convient d'agir rapidement. Si, d'un autre côté, cette inadéquation résulte de la détérioration injustifiée des perspectives des industries primaires, le gouvernement devra peut-être prendre des mesures pour rétablir l'équilibre.

Mais il ne faut pas négliger pour autant le secteur des ressources. Pour des raisons de rang national, de développement régional ou local et de fierté, il importe en effet de s'attaquer aux problèmes existants. Nous n'avons peut-être pas toujours su tirer pleinement parti de nos ressources naturelles et nous devons à tout prix éviter qu'un déclin éventuel résulte d'une mauvaise gestion. Nos principaux efforts d'adaptation remontent aux années d'après-guerre; nous avons depuis continué à penser et à agir comme si les richesses naturelles étaient la garantie de notre prospérité. Or ce n'est peut-être plus le cas.

Il existe vraiment, dans toutes les grandes branches du secteur des ressources, des problèmes parfois très graves que pourtant des politiques appropriées suffiraient souvent à résoudre. Il importe de s'attaquer rapidement à ces problèmes, car les industries primaires remplissent dans notre société une fonction beaucoup plus importante que les statistiques touchant l'emploi ou la valeur ajoutée ne l'indiquent.

Nous tenons à souligner que l'étude ultérieure de secteurs particuliers[3] et les politiques recommandées par les commissaires seront nécessairement brèves. Notre vaste mandat ne nous a pas permis d'entreprendre des études en profondeur de chaque secteur industriel. Nous tentons donc simplement de signaler les problèmes qui nous semblent importants et de proposer des réformes dont l'orientation soit conforme aux grands thèmes de ce Rapport.

Notes

1. Ne comprend pas l'électricité pour laquelle nous n'avons pu obtenir de statistiques provinciales cohérentes.
2. Statistique Canada, *Les finances publiques provinciales : recettes et dépenses*, catalogue n° 68-207, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, diverses années.
3. Les informations contenues dans les descriptions des secteurs proviennent en grande partie d'une étude préparée pour la Commission. Pour obtenir de plus amples détails, on consultera la publication de Bruce Wilkinson « L'industrie primaire au Canada : un tour d'horizon » dans *L'industrie primaire au Canada*, vol. 14 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.

CHAPITRE 12

Les secteurs des ressources naturelles

Agriculture *457*
Profil 457
Perspectives 462
Les projections globales 462
Les projections pour le Canada 463
Questions et recommandations 465
L'avenir de l'exploitation agricole familiale 465
Les ressources et la qualité des terres 468
Les offices de commercialisation 471
L'économie céréalière de l'Ouest canadien 474
La politique commerciale 477
Les fruits et légumes 478
La recherche et le développement (R-D) 479
Conclusions 481
Notes 481
Foresterie *484*
Profil 484
Perspectives 485
Problèmes et recommandations 489
Les réserves de bois 489
La propriété des terres 492
Les investissements destinés au renouvellement et à la gestion de la forêt 493
La coopération fédérale-provinciale 496
Conclusions 496
Notes 497

Pêcheries *498*
Profil ***498***
Perspectives ***499***
Problèmes et recommandations ***502***
La surcapacité *502*
Le revenu *503*
Les permis de pêche commerciale et la répartition des stocks *505*
Les considérations d'ordre international *507*
L'aquiculture *508*
L'emploi, la rentabilité et le développement régional *508*
Conclusions ***510***
Notes 510
Ressources minérales *511*
Profil de l'industrie ***511***
Perspectives ***515***
Énoncé des problèmes et recommandations ***522***
Le commerce mondial *522*
La performance de l'industrie *523*
Le régime d'imposition *524*
La réglementation *527*
Conclusions ***528***
Notes ***528***
Pétrole et gaz *530*
Rétrospective ***530***
De Leduc à la politique nationale du pétrole *530*
La politique nationale du pétrole *530*
De 1971 à 1980 *531*
Le Programme énergétique national (PEN) *534*
L'« Accord de septembre 1981 » et ses suites *536*
Perspectives ***537***
L'utilisation de l'énergie *537*
Le pétrole *537*
Le gaz naturel *542*
Nouveau cadre énergétique ***546***
L'encouragement à la mise en valeur de nouvelles sources d'approvisionnement *546*
Le partage des revenus *553*
Conclusions ***554***
Notes ***554***

CHAPITRE 12

Les secteurs des ressources naturelles

Agriculture

Profil

Tracer un profil de l'agriculture canadienne n'est certes pas chose facile. L'agriculteur canadien, c'est à la fois l'exploitant de plus de 1 000 hectares de terres semées de blé dans les Prairies, qui possède du matériel valant plusieurs milliers de dollars et réalise chaque année des ventes dépassant 250 000 dollars, et le petit cultivateur d'un potager ou d'un verger de 40 hectares, dont les ventes atteignent quelques dizaines de milliers de dollars. L'agriculture varie presque autant à l'intérieur d'une même région que d'une région à l'autre. Cependant, la ferme familiale, en tant qu'unité de production, caractérise l'agriculture canadienne sous toutes ses formes. Le dernier recensement indiquait qu'en 1981, 87 pour cent des 318 000 fermes canadiennes étaient exploitées par leurs seuls propriétaires et que 9,3 pour cent étaient des associations. Moins de 0,5 pour cent des fermes étaient exploitées par des sociétés dont les actions n'étaient pas détenues par une seule famille. Deux tiers des exploitants (en se basant sur une exploitation de dimensions moyennes) étaient propriétaires des terres qu'ils travaillaient. Or, ces chiffres étaient pratiquement les mêmes en 1971. Comme le montre le tableau 12-1, les plus grandes exploitations se trouvent dans la Saskatchewan et l'Alberta, les plus petites à Terre-Neuve et dans la région centrale du Canada.

En 1982, le secteur agricole a contribué pour 3,3 pour cent au produit national brut (PNB) canadien; il n'y a pas grande différence entre ce chiffre et celui de 1971. L'importance de l'agriculture varie beaucoup d'une province à l'autre. En 1982, la part de l'agriculture dans le produit provincial brut (PPB) était la plus élevée dans la Saskatchewan (15 pour cent) et l'Île-du-Prince-Édouard (10 pour cent), et la plus basse à Terre-Neuve (moins de 1 pour cent). Dans les années 1970, l'agriculture a relativement gagné de l'impor-

tance dans l'Île-du-Prince-Édouard et, dans une moindre mesure, en Colombie-Britannique, mais a décliné dans presque toutes les autres provinces[1]. L'agriculture reste l'économie de base de nombreuses communautés rurales disséminées dans tout le Canada, qui jouent le rôle de centres d'approvisionnement, de services et de distribution pour l'industrie.

Le secteur primaire agricole emploie actuellement 476 000 personnes, soit moins de 5 pour cent du total national de l'emploi. L'ensemble du système agro-alimentaire emploie cependant 1,45 million de Canadiens et représente 15 pour cent de l'emploi total : les industries de transformation des aliments et des boissons occupent 255 000 personnes, les industries de service de denrées alimentaires en emploient 359 000 et les magasins de produits alimentaires 221 000. D'autres industries importantes, comme le transport par rail et par voie fluviale ou maritime, dépendent en grande partie du secteur agro-alimentaire.

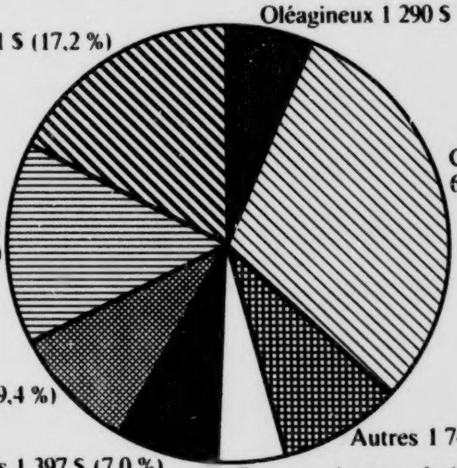
La figure 12-1 résume la répartition des produits agricoles canadiens pour 1984. Les céréales et les oléagineux ont représenté plus d'un tiers du montant de toutes les recettes encaissées s'élevant à plus de 20 milliards de dollars, un deuxième tiers étant constitué des recettes correspondant au bétail et aux produits laitiers. Parmi les autres produits importants se situent les fruits et légumes, les porcs, la volaille et les œufs. La production céréalière, notamment de blé et d'oléagineux, se concentre dans les provinces des Prairies, tandis que la culture du maïs se fait en Ontario et au Québec. Le soja est cultivé exclusivement en Ontario, alors que la plus grande production de lait s'effectue au sud de l'Ontario, dans les vallées du Fraser et de l'Okanagan en Colombie-Britannique ainsi qu'en Nouvelle-Écosse. L'Île-du-Prince-Édouard et le Nouveau-Brunswick sont d'importants producteurs de pommes de terre, l'Alberta et l'Ontario de considérables producteurs de bœuf, alors que le Québec et l'Ontario produisent de grandes quantités de porc (voir le tableau 12-1). L'Ontario est la province agricole par excellence, avec un revenu agricole annuel d'environ 5 milliards de dollars. Viennent ensuite la Saskatchewan, l'Alberta et le Québec, provinces dont la production est, en chiffres, la plus élevée.

Le Canada est autosuffisant dans de nombreux sous-secteurs agricoles tels que les céréales, les oléagineux (à l'exception du soja), la plupart des produits laitiers, les pommes de terre, le bétail et les produits carnés (à l'exception de l'agneau). Cependant, comme le montre le tableau 12-2, le secteur des fruits et légumes est largement déficitaire. Ce déficit résulte en partie de l'augmentation moyenne de 11 pour cent par an, au cours des dix dernières années, de la demande de produits non cultivés au Canada, comme les agrumes, les fruits tropicaux, le café et le cacao, mais également de l'augmentation annuelle moyenne de 8 pour cent des importations de produits cultivés au Canada. Les deux tiers des fruits et légumes frais non tropicaux consommés au Canada sont importés.

La plus grande partie des denrées agricoles produites au Canada, à l'exception des grains et des oléagineux, est absorbée par notre marché intérieur. En 1983, la balance commerciale nette des céréales a atteint 4,8 milliards de dollars et la balance commerciale de l'ensemble des produits agricoles a fait apparaître un surplus de 3,7 milliards de dollars. Le secteur

FIGURE 12-1 Recettes monétaires agricoles du Canada par grandes catégories, 1984

(millions de dollars)



Source : Statistique Canada, *Revenus agricoles*, février 1985, catalogue mensuel n° 21-001, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.

Nota : a. Revenus relatifs au blé, à l'avoine, à l'orge, au seigle, au maïs, auxquels on ajoute ce qui est reçu conformément à la *Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest*, ce qui est reçu de la Commission canadienne du blé et des assurances sur les récoltes. On ajoute également les avances de la Commission canadienne du blé et les recettes provenant de règlements tardifs. On retranche les remboursements d'avances à la Commission canadienne du blé et les reçus relatifs à des règlements différés;

b. Comprend le lin, le colza et le soja;

c. Comprend les paiements supplémentaires de l'industrie laitière;

d. Comprend les moutons et les agneaux, la laine, le miel, les fourrures d'élevage, le bétail, les produits forestiers et de l'érable, le programme provincial de stabilisation de revenu, les paiements d'appoint, les paiements supplémentaires, l'horticulture et les pépinières, le tabac, la graine de moutarde, la graine de tournesol, le trèfle et les graines fourragères, le foin et la luzerne, les haricots secs, les pois secs, les cultures diverses, les paiements comptants anticipés des cultures non céréalières.

e. Les chiffres n'atteignent pas ce total à cause des arrondis.

agricole a donc été responsable de plus d'un quart du surplus commercial de notre pays pour l'ensemble des matières premières (voir le tableau 12–2).

La part du Canada sur les marchés mondiaux des céréales et des oléagineux a quelque peu décliné vers la fin de la période 1970–1980. Ce déclin a résulté d'une diminution de la production, de goulots d'étranglement dans le système de transport des céréales et d'une concentration sur les marchés traditionnels, à croissance relativement lente, dans les pays développés. Le fait que les pays compétiteurs aient eu recours à des subventions à l'exportation et appliqué des politiques commerciales agressives a également ébranlé notre position. Les exportations canadiennes de céréales

TABLFAU 12-1 Structure de l'agriculture par province

Province	Nombre d'exploitations agricoles	Taille moyenne des exploitations agricoles (hectares)	Recettes monétaires agricoles 1984 (millions $)	Trois données principales selon la valeur des recettes monétaires agricoles		
Terre-Neuve	679	49	40,9	Volaille et œufs	Produits laitiers	Porcs
Île-du-Prince-Édouard	3 154	90	186,7	Fruits et légumes	Produits laitiers	Bovins
Nouvelle-Écosse	5 045	92	261,2	Produits laitiers	Volaille et œufs	Fruits et légumes
Nouveau-Brunswick	4 063	108	229,4	Fruits et légumes	Produits laitiers	Volaille et œufs
Québec	48 144	79	3 073,2	Produits laitiers	Porcs	Bovins
Ontario	82 448	73	5 284,3	Bovins	Produits laitiers	Céréales à petit grain (sauf blé)
Manitoba	29 442	263	1 926,4	Blé	Bovins	Céréales à petit grain
Saskatchewan	67 318	394	4 221,2	Blé	Bovins	Céréales à petit grain
Alberta	58 056	348	3 863,8	Bovins	Blé	Céréales à petit grain
Colombie-Britannique	20 016	123	964,5	Produits laitiers	Fruits et légumes	Volaille et œufs
Canada	318 361	214	20 051,6	Blé	Bovins	Produits laitiers

Sources : Canada, Agriculture Canada, *Guide des données statistiques agricoles, 1984*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1984; et Statistique Canada, *Recettes monétaires agricoles*, catalogue n° 21-001, décembre 1984, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.

TABLEAU 12-2 Balance du commerce net pour les groupes de produits agricoles

	(millions de dollars constants 1981)				
	1971–1975 (moyenne)	1976–1980 (moyenne)	1981	1982	1983
Céréales et produits céréaliers	3 478	3 706	4 827	4 796	4 813
Oléagineux et sous-produits	272	331	498	332	312
Nourriture animale	102	128	136	123	150
Animaux, viande et autres produits animaux	14	241	400	728	558
Produits laitiers	30	39	115	162	118
Volaille et œufs	(9)	(46)	(17)	(30)	(33)
Fruits et légumes	(1 036)	(1 408)	(1 487)	(1 388)	(1 319)
Autres	(1 125)	(1 398)	(1 299)	(872)	(844)
Total des produits agricoles	1 726	1 594	3 173	3 851	3 715
Totalité des produits	1 029	2 424	1 855	12 665	11 108

Sources : Canada, Agriculture Canada, *Guide des données statistiques agricoles, 1984*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1984; et R. Daviault, *Données statistiques agricoles du Canada*, Ottawa, Agriculture Canada, Direction économique, 1976.

ont repris au cours des années 1980, en partie grâce à l'amélioration du système de manutention et de transport des céréales. Néanmoins, l'augmentation des ventes aux pays dont l'économie est planifiée et centralisée, permet encore mieux d'expliquer l'augmentation des exportations qui représentent maintenant plus de 50 pour cent de nos exportations de blé et 35 pour cent de celles d'orge. En revanche, les exportations vers l'Europe et le Royaume-Uni ont baissé en raison de la politique agricole communautaire des pays de la Communauté économique européenne (CEE).

En 1982, seules quatre nations ont dépassé la production de blé du Canada, laquelle a pourtant atteint 27 millions de tonnes : l'Union soviétique, les États-Unis, la Chine et l'Inde. Les exportations canadiennes de blé représentent actuellement environ 22 pour cent du commerce mondial, mais d'autres pays sont récemment devenus des concurrents sérieux. La part de la CEE, par exemple, qui était de 8 pour cent pour le blé dans les années 1970, est passée à presque 16 pour cent au cours des dernières années : à elle seule, la France couvre actuellement plus de 10 pour cent des exportations mondiales de blé.

Bien que le Canada reste le plus important producteur mondial d'orge (14 millions de tonnes en 1982–1983), notre part des exportations mondiales est tombée, au cours des dix dernières années, de 27 à 23 pour cent, tandis que, dans le même temps, les exportations de la CEE passaient de 45 à 52 pour cent. Les oléagineux, notamment le canola, sont devenus d'importants produits d'exportation (2 millions de tonnes en 1981–1982). Le canola représente environ 7 pour cent de la production mondiale d'oléagineux, tandis que le soja en couvre plus de la moitié. La Chine a récemment pris la place du Canada comme premier producteur mondial de canola : notre part de la production mondiale a baissé, passant d'un tiers en 1979 à un sixième en 1982–1983.

Les exportations canadiennes de bétail sur pied, de bœuf et de porc sont également significatives. Les États-Unis restent le principal marché du Canada : ils achètent 70 pour cent de nos exportations de porc et 90 pour cent de celles de bœuf. Depuis 1970, le Japon représente un marché d'importance croissante pour la viande canadienne, notamment pour le porc. Les exportations vers le Japon fluctuent considérablement : des commissions de commercialisation du porc et des industries privées de transformation de la viande ont donc tenté d'accroître les exportations vers le Japon au moyen de contrats à long terme.

Perspectives

Les projections globales

Les projections globales touchant la production agricole varient en fonction des hypothèses sur la croissance démographique, de l'augmentation de la capacité de production, de l'accroissement des revenus, de la fluctuation des prix de la demande et enfin, des politiques agricoles et commerciales, tant des pays importateurs qu'exportateurs. Selon le Rapport *The Global 2000 Report to the President* soumis au président américain, l'étude de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (OAA) *Agriculture : Horizon 2000* et d'autres rapports, les importations de produits agricoles vers les pays en voie de développement continueront à augmenter à condition, toutefois, que ces pays soient en mesure de les financer. D'après les projections de l'OAA, les importations agricoles des nations en voie de développement augmenteront au rythme de 3,8 pour cent jusqu'à l'an 2000. Entre 1961 et 1980, la moyenne annuelle de croissance des importations était de 5,7 pour cent[2]. On s'attend à ce que les pays dont l'économie est centralisée et planifiée dépendent plus encore des importations de céréales, même si ce changement se fait plus lentement que par le passé[3]. Les importations de céréales de l'Union soviétique devraient se stabiliser. Diverses études indiquent que, d'ici à l'an 2000, l'Amérique du Nord constituera le principal fournisseur de céréales et d'oléagineux des pays en voie de développement.

Le tableau 12–3 montre les récentes projections du taux de croissance de la consommation et de la production mondiale des principaux groupes de produits agricoles jusqu'aux années 2000–2020. Le taux de croissance des céréales, de 1,8 pour cent jusqu'à l'an 2000, représente un déclin considérable par rapport au taux annuel de 2,6 pour cent des années 1970. L'estimation de 2,1 pour cent pour les oléagineux correspond à environ la moitié du taux des années 1970. Pour la période allant de l'an 2000 à l'an 2020, les taux de croissance prévus sont à nouveau inférieurs. On estime que la plupart des augmentations du XXI[e] siècle proviendront de l'amélioration du rendement plutôt que de l'augmentation de la surface cultivée.

Les opinions diffèrent pour ce qui est des projections concernant les produits agricoles; les projections récentes sont souvent plus conservatrices que celles des années antérieures. Certains observateurs prévoient la raréfaction croissante des aliments et l'augmentation simultanée de leur prix réel. Selon le Rapport *Global 2000* et le Rapport canadien *Le défi des années*

TABLEAU 12-3 Production et consommation mondiales : prédictions 1980–2000 et 2000–2020

	(taux de croissance annuel en pourcentage)	
Produits	**1980–2000**	**2000–2020**
Céréales	1,8 %	1,4 %
Oléagineux	2,1 %	1,9 %
Viande	2,4 %	2,0 %
Produits laitiers	1,5 %	1,1 %

Source : Kenneth R. Farrell, Fred H. Sanderson, Trang T. Vo et Michael F. Brewer, « Meeting Future Needs for United States Food, Fiber and Forest Products » dans *Comité conjoint des sciences alimentaires et agricoles*, document de référence : *Needs Assessment for Food and Agricultural Sciences*, Washington D.C., 1984.

80 : une stratégie agro-alimentaire pour le Canada qui a suivi, le prix réel des denrées alimentaires augmentera d'environ 1 ou 2 pour cent jusqu'à l'an 2000[4]. D'autres observateurs laissent entendre que le prix réel des grains pourrait continuer à baisser[5]. D'après les prévisions plus récentes d'Agriculture Canada, les prix réels resteront sensiblement identiques ou éventuellement diminueront d'au maximum 1 pour cent d'ici à l'an 2000[6]. Il ne fait en tout cas aucun doute que, comme par le passé, l'instabilité des prix restera chose courante.

Les projections pour le Canada

Comment ces évolutions globales affecteront-elles les perspectives de l'agriculture canadienne sur les marchés internationaux? Les membres de Commission ont entendu de nombreuses opinions sur cette question. L'*Alberta Wheat Pool*, par exemple, faisait preuve d'un optimisme prudent :

> *Dans le cas des provinces des Prairies :* a) *les perspectives d'un accroissement du volume des exportations de céréales continuent à être encourageantes;* b) *la perspective d'exportation de produits carnés est faible; et* c) *les perspectives d'exportation d'huile végétale sont prometteuses à long terme, bien que vagues pour cette décennie.*
>
> *Dans de telles circonstances, il est clair que le Canada doit maintenir un climat économique viable pour la production, la manutention, le transport et l'exportation des céréales. Des mesures visant à protéger l'infrastructure actuellement en place devront permettre à l'Ouest canadien d'être un interlocuteur valable sur le marché mondial des huiles végétales. L'avenir de l'alimentation du bétail, de la transformation et de l'exportation des produits carnés mérite de faire immédiatement l'objet d'une étude spéciale recommandant les mesures à prendre d'un point de vue national.*
>
> (*Alberta Wheat Pool*, mémoire, le 24 octobre 1983, p. 6.)

La *Christian Farmers Federation of Ontario* (CFFO) était nettement plus pessimiste :

> *La CFFO ne partage pas l'optimisme du gouvernement fédéral pour ce qui est de la stratégie agro-alimentaire exposée dans la publication de juillet 1981* Le défi des années 80 : une stratégie agro-alimentaire pour le Canada. *Nous voyons autour de nous des difficultés croissantes comme la dégradation des sols, l'industrialisation de l'agriculture, des marchés internationaux internationaux erratiques ainsi qu'une détérioration de la qualité des produits alimentaires.*
>
> *Nous n'attendons pas de grandes augmentations de la production agro-alimentaire en raison des limites des ressources de nos terres, de la hausse des coûts de notre technologie et des effets secondaires inquiétants de bon nombre de nos pratiques agricoles actuelles.*
>
> *Les exportations représentent une solution chaque jour moins fiable pour résoudre les problèmes de commercialisation des produits alimentaires canadiens. Les marchés extérieurs sont de plus en plus instables et dépendent souvent de subventions à l'exportation [. . .].*
>
> *Une stratégie canadienne devrait se baser sur le remplacement des importations, la gestion des ressouces, une structure agricole familiale et une meilleure nutrition.*
>
> (*Christian Farmers Federation of Ontario*, mémoire, le 6 décembre 1983, p. 2.)

Les projections sur la croissance annuelle du commerce global des céréales jusqu'en 1990 et l'an 2000 oscillent entre 1,2 et 5 pour cent, ce qui est beaucoup! Quelle que soit la projection correcte, il semble que les exportations de céréales n'augmenteront pas aussi rapidement dans les années 1980 qu'elles ne l'ont fait entre les années 1960 à 1980[7].

Comme l'indique le tableau 12-4, la Commission canadienne du blé prévoit que les exportations de céréales et d'oléagineux atteindront un total annuel de 37 millions de tonnes d'ici à 1990. Cette projection ne semble pas déraisonnable : en 1983–1984, les exportations de blé ont atteint, à elles seules, presque 22 millions de tonnes, soit presque 1 million de tonnes de moins que l'objectif fixé pour 1990, et nous y sommes parvenus malgré la récession ressentie dans de nombreux pays. Néanmoins, pour atteindre les objectifs fixés pour l'an 2000, nous devrons nous efforcer de mettre de nouvelles terres en culture, de réduire la superficie des terres actuellement en jachère l'été et d'améliorer les rendements[8].

Les projections relatives aux semences de céréales et d'oléagineux pour l'an 2000 sont plus hypothétiques. Porter les exportations de blé à 44 millions de tonnes, comme le projette Agriculture Canada, implique une croissance annuelle, de 7,5 pour cent pour la période allant de 1990 à l'an 2000. Les estimations faites pour l'orge sont plus modestes, avec un taux de croissance de 3,5 pour cent. Même aux prix nominaux actuels, ces exportations représenteraient, par rapport à 1983, une augmentation de valeur de 70 pour cent d'ici à l'an 2000.

En règle générale, ce sont les secteurs traditionnels du blé et des autres graminées et, dans une moindre mesure, ceux du canola et des viandes rouges qui augmenteront le surplus de la balance commerciale agricole. Nous pouvons nous attendre à importer davantage de fruits et légumes et à lutter contre une concurrence sérieuse pour le porc, la volaille et les œufs. Nous devons améliorer les performances de l'agriculture canadienne, si nous

TABLEAU 12-4 Exportations canadiennes actuelles et estimées de céréales et huiles végétales

	(millions de tonnes)			
	Données réelles		Estimée	Estimée
	1978–1979[a]	1983–1984	1990[b]	2000[c]
Blé	13,0	21,8	22,0	44
Céréales à gros grains	4,1	6,8	8,5	12
Oléagineux	2,8	2,1	6,5	n.d.

Sources : Chiffres historiques : Statistique Canada, *Compte rendu sur les céréales et huiles végétales*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1984; et W.E. Jarvis, *Market Demand and Production Requirements for Prairie Grain* dans la Commission canadienne du blé, Comité consultatif, Congrès de la production des Prairies, octobre 1980; Stewart Borland et Gerald Robertson « L'avenir dans une optique sectorielle : l'agriculture » dans *Les perspectives économiques de longue durée au Canada : un colloque*, vol. 23 des études préparées pour la Commission royale de l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.

Nota : n.d. = non disponible

a) Exportations 1978–1979 au moment où les prévisions 1990 ont été faites;

b) 1990 : Jarvis;

c) 2000 : Borland et Robertson.

voulons profiter des occasions – ou vaincre la concurrence. Bien que par le passé, le Canada ait produit et exporté avec succès des produits agricoles, il y a lieu de s'inquiéter de notre capacité à affronter ces défis.

Questions et recommandations

L'avenir de l'exploitation agricole familiale

> *L'exploitation agricole familiale est en même temps une entité économique et sociale. C'est à la fois une entreprise commerciale générant un revenu familial et un mode de vie faisant appel à des qualités humaines telles que l'initiative, la coopération et le leadership. C'est dans une exploitation agricole que la famille qui l'exploite prend les décisions concernant la production et la commercialisation. Les exploitants de la ferme sont au centre de toutes les opérations, fournissant la main-d'œuvre, prenant les décisions se rapportant à la ferme et agissant sur la communauté.*
>
> (*Family Farm Foundation of Canada*, mémoire, le 24 octobre 1983, p. 2.)

Les événements économiques traumatisants des années 1980 ont poussé les Canadiens à se demander si l'unité de production traditionnelle, l'exploitation agricole familiale, était encore viable. La *Family Farm Foundation of Canada* a décrit l'ampleur du problème :

> *Les exploitations agricoles familiales se sont avérées extrêmement efficaces dans la production des denrées agricoles. En dépit des conditions climatiques, d'une technologie en constante évolution, d'une économie oscillant de la*

pauvreté à la prospérité, l'exploitation familiale a résisté à l'épreuve du temps pendant plus de quatre-vingts ans et a tracé la route dans de très nombreux domaines.

Aujourd'hui, l'exploitation familiale est menacée. L'inflation, le prix des facteurs de production agricole, les taux d'intérêt élevés et la chute des prix des produits agricoles [...] font peser de sérieuses difficultés, tant économiques que sociales, sur l'exploitation familiale. L'exploitation familiale a besoin d'être protégée, dans sa structure et en tant qu'unité économique.

(*Family Farm Foundation of Canada*, transcription, vol. 50, Régina, le 23 novembre 1983, p. 10325.)

Il est évident que les exploitants agricoles ont actuellement des difficultés économiques. Le revenu net des agriculteurs, exprimé en pourcentage de leur revenu brut, est tombé de 30 pour cent en 1972 à moins de 20 pour cent en 1982. L'indice des prix des coûts totaux des facteurs de production agricole publié par Statistique Canada a augmenté de 76,5 pour cent entre 1976 et 1983, tandis que l'indice des prix de l'ensemble des produits agricoles n'augmentait que de 47,5 pour cent. Depuis 1981, l'indice pondéré des prix des produits agricoles a réellement baissé, alors que les coûts des facteurs de production ont continué d'augmenter[9]. En fait, au cours des trente dernières années, les gains de productivité du secteur agricole ont bien aidé les consommateurs, qui ont pu satisfaire leurs besoins alimentaires en y consacrant une portion moindre de leur revenu. Calculée en fonction du revenu, la facture d'alimentation du Canadien moyen est la plus basse au monde après celle de l'Américain.

Il est reconnu que l'agriculture est une activité cyclique. Le prix de la plupart des produits, fixé sur les marchés mondiaux, est sensible à une foule d'influences climatiques et politiques sur lesquelles le producteur n'a aucun pouvoir. De plus, il est difficile pour les exploitants d'adapter rapidement leur production. D'un autre côté, le coût des facteurs de production – à l'exception du coût de la terre et récemment, de celui des carburants et des fertilisants – a augmenté de façon plus ou moins continue. Cette fluctuation des gains et l'augmentation constante des coûts se traduit par un revenu extrêmement variable. Alors que l'explosion des prix des produits agricoles dans les années 1970 portait les revenus à des niveaux records, la chute des prix et les augmentations de coût de ces dernières années ont sérieusement entamé ces gains.

Un élément vient d'ailleurs s'ajouter au cycle « prospérité-pauvreté » de l'agriculture : l'augmentation des revenus tend à être rapidement capitalisée en augmentation de la valeur des terres. En conséquence, les fermiers déjà installés qui agrandissent leur propriété et les exploitants qui débutent contractent de grosses dettes. Si les taux d'intérêt sont eux aussi élevés, la charge de la dette s'alourdit encore. Les revenus nets diminuent, mais les charges dues à l'acquisition de terres (et de matériel d'exploitation) continuent.

Le nombre d'exploitations agricoles en faillite au Canada a triplé de 1979 à 1982, même si, en proportion, ce nombre ne représente que 0,13 pour cent des exploitations agricoles en 1982. Le nombre de faillites n'est toutefois pas

nécessairement un bon indicateur de la santé financière des exploitations, de nombreux agriculteurs liquidant « volontairement » leur actif avant de faire faillite et beaucoup d'autres se débattant dans de graves problèmes de liquidités. Une étude réalisée par la Société de crédit agricole, en octobre 1984, indiquait que 39 000 exploitants canadiens, soit 17 pour cent, avaient de graves problèmes financiers[10].

Les agriculteurs canadiens ont constamment prouvé qu'ils savaient très bien s'adapter à de nouvelles technologies et à de nouvelles méthodes, et la présente Commission ne voit pas pourquoi elle douterait de leur aptitude future. Face à la plus grave récession agricole depuis les années 1930, il importe de réduire le plus possible l'érosion financière des exploitations agricoles familiales. La capacité de production du Canada dans le domaine agricole est un atout national de grande valeur qui devrait passer intact aux générations futures. De plus, la survie de l'exploitation agricole canadienne à caractère familial se justifie pour des raisons d'équilibre régional, la ferme exploitée par un seul propriétaire étant le soutien économique et la base sociale d'une grande partie du Canada rural. Même si le risque d'exode rural massif est bien moindre de nos jours, il n'en reste pas moins que les départs réguliers, découlant de pertes financières, perturbent l'équilibre social. De plus, on peut avancer – bien que les membres de la Commission en aient peu de preuves – que des raisons économiques d'ordre général soutiennent l'exploitation familiale : un propriétaire exploitant gérera probablement mieux ses ressources et utilisera moins d'énergie et d'engrais chimiques que les agriculteurs exploitant une ferme en société.

Comment devrions-nous appuyer notre secteur agricole? Les sections suivantes recommandent une augmentation substantielle des dépenses de recherche et développement (R-D), partiellement couvertes par les producteurs et une politique commerciale internationale aggressive. Dans la présente section, les membres de la Commission souhaitent attirer l'attention sur d'autres problèmes réclamant l'attention du gouvernement : l'accès limité des agriculteurs aux marchés de capitaux et les transferts de terres d'une génération à l'autre, question étroitement liée à la première.

La viabilité de la ferme exploitée par un seul propriétaire dépend de plus en plus de l'aptitude de celui-ci à étendre la superficie de son exploitation et à se lancer dans une production exigeant des investissements importants. À mesure que grandissent les besoins en capital des agriculteurs, ceux-ci deviennent moins aptes à y faire face avec les revenus de leur actif et dépendent de plus en plus des marchés de capitaux. Pourtant, comparées aux autres entreprises commerciales, les exploitations agricoles sont en règle générale en situation d'infériorité sur les marchés de capitaux, car les variations climatiques pèsent sur le cycle économique des agriculteurs. Étant donné que l'agriculture présente généralement plus de risques que les autres activités commerciales, les exploitants d'entreprises non agricoles obtiennent souvent des financements bancaires plus aisément que les agriculteurs. Ces dernières années, par exemple, les banques ont refusé d'accorder des prêts agricoles à long terme à des taux d'intérêt fixes. Les avantages dont jouissent d'autres entreprises commerciales sur les marchés de capitaux leur permettent d'acquérir des terres agricoles – en vue de la création d'un parc industriel, par

exemple – à des prix sans aucun rapport avec ceux des terres agricoles : l'exploitant d'une ferme familiale a donc de très grandes difficultés à concurrencer les entreprises commerciales pour acheter des terres.

Néanmoins, plusieurs programmes fédéraux et provinciaux veulent faciliter l'accès des petits exploitants aux marchés financiers : citons entre autres, les programmes de crédit subventionnés comme le Programme d'aide financière aux agriculteurs, proposé par la Société de crédit agricole alimentée par les fonds fédéraux, le *Saskatchewan Farm Purchase Program* (FPP) et le *Ontario's Beginning Farmer Assistance Program* (BFAP). Avant 1975, la Société de crédit agricole était la principale source de fonds à long terme et à intérêt fixe, destinés à l'achat de terres et de biens d'équipement. Au cours des dix dernières années cependant, une grande partie de ces prêts est passée au secteur bancaire privé, à des taux flottants.

Le problème d'accès aux capitaux surgit également, sous une autre forme, lorsque les agriculteurs souhaitent céder leur exploitation à leurs enfants. En règle générale, l'actif représenté par les terres, les bâtiments et les machines constitue la seule provision que les agriculteurs aient pu constituer pour leur retraite. Malheureusement, les enfants des exploitants ne peuvent pas toujours rassembler les fonds nécessaires pour racheter les biens de leurs parents et conserver la ferme dans leur famille.

Au vu de ces problèmes, les membres de la Commission insistent pour que soient maintenues les dispositions spéciales de crédit aux agriculteurs; toutefois, les programmes spéciaux ne devraient pas subventionner les secteurs en donnant accès aux capitaux à des taux inférieurs à ceux du marché. Nous ne pensons pas, certes, que les politiques devraient être conçues pour permettre aux exploitations marginales de rester actives en permanence. Les mesures de crédit spéciales devraient, au moment où elles sont conçues, tenir compte des caractéristiques propres à l'agriculture, c'est-à-dire de son caractère fluctuant, du manque d'accès aux capitaux et du besoin de transférer la propriété d'une génération à l'autre. Laissons aux experts les spécificités propres à chaque politique. Nous ne souhaitons qu'appuyer le point de vue général selon lequel il importe de mettre sur pied des programmes spéciaux et de faire pression sur les gouvernements et les groupes agricoles afin qu'ils prennent des mesures constructives.

Les ressources et la qualité des terres

De nombreux participants ont, lors de la réunion de la présente Commission, avancé que le Canada risquait d'avoir de sérieux problèmes pour maintenir le niveau de sa réserve de terres fertiles destinées à l'agriculture :

> *Même dans un passé récent, les législateurs et le public canadien croyaient que le Canada disposait d'une quantité inépuisable de terres cultivables. Ils étaient également convaincus que l'amélioration des techniques agricoles et leur application permettraient de ne jamais manquer de terres arables.*
>
> *Ces conceptions erronnées ont donné une impression trompeuse d'abondance et se sont traduites par des pratiques qui sont à l'origine de certaines grandes préoccupations [...].*
>
> (L'Institut agricole du Canada, mémoire, le 29 novembre 1983, p. 5.)

On estime que la salinité des sols affecte 5,4 millions d'arpents (2,2 millions d'hectares), soit 4,1 pour cent des terres cultivées et des terres de pâturage des Prairies. Des estimations prudentes portent à 29 millions de dollars par an les pertes monétaires dues à la salinisation et celles-ci atteindront 465 millions de dollars à la fin du siècle.

(*Canadian Organic Producers Marketing Cooperative Limited*, mémoire, le 3 novembre 1983, p. 8.)

La subtile diminution de la productivité des terres des Prairies constitue également un sujet de préoccupation. Au cours des huit décennies qui ont suivi le début de la mise en culture, le taux d'humus des sols des Prairies a baissé d'environ 50 pour cent.

(Station de recherche de Lethbridge, mémoire, le 31 octobre 1983, p. 4.)

Les intervenants n'ont d'ailleurs pas limité leurs observations à la qualité des sols. Ils ont également indiqué leur inquiétude devant la transformation de terres rurales – souvent à haut rendement agricole – en zones urbaines :

Nous sommes indignés par la disparition de beaucoup de centres agricoles au Canada, à mesure que des villes comme Toronto, Saint-Catharines, Winnipeg, Régina et autres s'étendent. Nous nous demandons s'il est sage que les grandes villes continuent de s'étendre, notamment celles entourées de terres cultivables de première catégorie.

(La Commission d'assurance industrielle, Thompson, mémoire, le 6 octobre 1983, p. 6.)

Le développement industriel concentré autour de grandes communautés urbaines, associé à l'expansion des villes, a déjà absorbé une grande partie des meilleures terres cultivables canadiennes, tout comme dans d'autres pays [...]. Si l'on ne contrôle pas cette tendance, des millions d'autres arpents des terres cultivables les plus fertiles de ce pays seront couverts de béton et les ressources alimentaires qu'ils auraient pu offrir seront perdues pour les générations futures.

(*National Farmers Union*, mémoire, le 21 novembre 1983, p. 22.)

Ces inquiétudes sont-elles justifiées? Au cours des années 1960 et 1970, le gouvernement fédéral et les provinces ont procédé à l'inventaire détaillé des ressources foncières du Canada[11]. D'après cet inventaire, 11 pour cent seulement des terres canadiennes peuvent donner des produits agricoles, moins de 5 pour cent des terres peuvent produire des récoltes et moins de 0,5 pour cent correspond à des terres de première catégorie où l'on peut cultiver toute la gamme des récoltes canadiennes. Bien que le Canada par son étendue soit le deuxième pays du globe, la superficie disponible pour semer des récoltes équivaut environ à celle de la Suède. L'ensemble des terres cultivables de première catégorie est inférieur à la superficie du Nouveau-Brunswick. Pour des raisons historiques évidentes, les meilleures terres cultivables se trouvent souvent à proximité des plus grandes villes : 37 pour cent des terres cultivables de première catégorie et 25 pour cent de celles de deuxième catégorie sont visibles du sommet de la tour du CN de Toronto.

Une étude du gouvernement fédéral sur les centres urbains de plus de 25 000 habitants met en lumière la quantité et la qualité des terres converties

à l'usage urbain direct, entre 1966 et 1976[12]. Au cours de cette décennie, des terres cultivables d'une superficie équivalente à celle de la ville de Hamilton ont été loties. Sur l'ensemble des terres rurales converties à l'usage urbain, 63 pour cent correspondaient aux trois premières catégories de terres cultivables. En Ontario, 79 pour cent de ces terres étaient des terres cultivables de première catégorie. Ce chiffre atteignait 91 pour cent au Manitoba et 99 pour cent dans l'Île-du-Prince-Édouard[13].

Les loisirs et les distractions font peser de nouvelles menaces sur l'affectation des terres. Il s'est produit, au cours des dernières années, une explosion de terrains de camping, de chalets, d'aires de pique-nique au bord des autoroutes, de pistes de ski et de parcs. Les cimetières de voitures, les pistes de course, les sablières, les carrières et autres activités en rapport avec les villes prélèvent également leur dû sur les terres rurales. Or, une fois destinée à l'usage urbain ou à un usage connexe, une terre est rarement rendue à l'agriculture.

La perte constante que représente la transformation des terres cultivables en terrains urbains, a d'importantes répercussions sur le potentiel de production du Canada. En considération de cette perte, l'augmentation du nombre total d'hectares provenant de la bonification des terres ne doit pas suffire à nous contenter. Il n'est pas rentable de remplacer des terres sur lesquelles peuvent pousser fruits, légumes ou maïs par des terres sur lesquelles on ne peut planter que de l'orge ou des plantes fourragères. Dans des régions comme le *Golden Horseshoe*, entre Toronto et Saint-Catharines, et dans la vallée de l'Okanagan, en Colombie-Britannique, un tiers des terres bonifiées a été converti à d'autres usages, au cours des vingt-cinq dernières années[14]. Certaines espèces poussant dans ces régions, comme les hybrides, les fruits tendres ou le raisin de viticulture, ne peuvent être produites commercialement dans aucune autre région canadienne.

Les commissaires préconisent une étude exhaustive sur les terres cultivables de première catégorie perdues au profit des villes. À quel rythme ces pertes se produisent-elles? Représentent-elles un échec du marché des terres privées? Négligeons-nous d'importantes considérations sociales en tolérant que des promoteurs urbains puissent constamment renchérir sur les agriculteurs et s'approprier les terres cultivables? Le fait de bloquer la promotion urbaine – solution tentée dans certaines juridictions – constitue-t-il une solution adéquate ou bien existe-t-il de meilleurs moyens? Les commissaires s'accordent avec les nombreux intervenants pour déclarer que la recherche de réponses décisives à ces questions ne peut attendre davantage.

La plupart des agronomes s'entendent pour affirmer que la détérioration des sols canadiens représente une menace pour l'expansion de notre production agricole. Les sols des Prairies canadiennes ont perdu environ un tiers de leur productivité depuis le début de la mise en culture, ce qui les rend plus sensibles à l'érosion. Il se produit une salinité excessive lorsque l'eau non utilisée absorbe des sels, traverse le sol et ressurgit à la surface ailleurs, dans des régions plus basses. On estime que la salinité affecte 2,7 à 4 pour cent de toutes les terres sèches de l'Ouest du Canada, et plus de 20 pour cent des terres irriguées, principalement dans la région méridionale de l'Alberta. La surface touchée par la salinité augmente chaque année d'environ 10 pour

cent. On ignore le nombre d'hectares perdus pour l'agriculture canadienne à cause de l'érosion éolienne et hydrique, mais certaines localités disposent d'estimations à ce sujet. Dans les Prairies méridionales, par exemple, les pertes dues à l'érosion éolienne sont grandes dans les années de sécheresse. L'acidité excessive du sol, provoquée par l'emploi d'engrais (notamment d'azote) et par les émissions provenant d'usines de traitement de gaz naturel, de centrales thermiques et de fonderies, affecte actuellement plus de 2,5 millions d'hectares dans les Prairies; 70 pour cent des terres touchées se trouvent en Alberta[15]. On a constaté d'importantes pertes de la couche superficielle du sol dans l'Île-du-Prince-Édouard (20 tonnes par hectare sur les terres à pommes de terre) et en Ontario (jusqu'à 50 tonnes par hectare de terre à maïs). De 60 à 70 pour cent des sédiments des Grands Lacs proviennent de terres cultivables[16].

Les problèmes posés par la détérioration des sols sont graves, mais une solution peut être apportée si l'on en fait l'effort. Des travaux de recherche préliminaires laissent penser que le problème posé par l'acidité des sols peut être traité de façon relativement directe, mais il faut poursuivre la recherche. La jachère d'été joue un rôle important dans le problème de la salinité. À l'origine, cette pratique visait à conserver l'humidité du sol pendant un an, afin d'obtenir une meilleure récolte l'année suivante. Pourtant, la jachère d'été ne permet de conserver qu'un pourcentage relativement faible (de 7 à 14 pour cent) des précipitations de l'année pour la récolte de l'année suivante, car le reste pénètre dans le sol et forme souvent une infiltration de sel ailleurs. Des récoltes continues aident à absorber l'excédent d'humidité, limitent l'érosion et, si une récolte de légumineuses est ajoutée à la rotation, restituent les matières organiques et l'azote au sol.

Même sans améliorer les techniques agricoles, on pourrait sans doute réduire substantiellement la jachère sur 50 pour cent au moins de la surface cultivée des Prairies. On devrait pouvoir améliorer cette estimation par des travaux de recherche complémentaires et par un programme d'éducation montrant aux agriculteurs les effets adverses, à long terme, de la jachère d'été. D'un autre côté, il semble utopique d'attendre que les agriculteurs modifient leurs habitudes s'il n'y a pas d'amélioration de l'économie agricole. Aucun exploitant n'utilisera de méthode susceptible de détériorer ses terres, mais des restrictions financières pourraient quand même l'empêcher d'appliquer toutes les connaissances disponibles.

Les offices de commercialisation

Les offices de commercialisation agricole constituent un sujet épineux, comme le prouvent les séances de cette Commission :

> *Les offices de commercialisation agricole qui limitent les approvisionnements en produits agricoles devraient être supprimés.*
>
> (*Campeau Corporation*, mémoire, le 24 novembre 1983, p. 2.)

> *Les offices de commercialisation, quel qu'en soit le type, devraient cesser leurs activités. Nous en sommes arrivés à ce point au Canada parce que, en raison de la réglementation gouvernementale, il y a une telle déformation sur le marché*

que personne ne sait quelle est la vraie valeur de beaucoup d'installations, de produits ou d'articles alimentaires.

(Charles W. Houston, mémoire, le 14 juillet 1984, p. 3.)

Comme on peut le comprendre, les organisations de producteurs n'étaient pas de cet avis :

La Fédération canadienne de l'agriculture soutient clairement [...] les programmes de gestion de l'offre [pour les industries de la volaille et du lait]. Ils sont nécessaires à la survie et à la bonne santé de ces secteurs. Ils sont largement supervisés, dans l'intérêt public. Par leurs opérations, ils accroissent la productivité.

(La Fédération canadienne de l'agriculture, mémoire, le 22 septembre 1983, p. 13.)

Quelle influence les offices de commercialisation ont-ils sur le rendement agricole? Pour répondre à cette question, il est nécessaire d'établir une distinction entre les organismes contrôlant l'offre des produits (œufs, poulets, dindons, tabac et lait) et ceux qui ne font que faciliter la commercialisation courante des produits (porcs, fruits et légumes). Pour ces derniers, le Conseil économique du Canada a conclu que :

Ces offices ont travaillé à l'avantage des producteurs, qui sont maintenant à même de s'assurer des revenus convenables, ce qui leur était refusé auparavant en raison de l'insuffisance de leur pouvoir de négociation. Un meilleur fonctionnement des marchés, des informations complémentaires détaillées et un contrôle de la qualité bénéficient tant au consommateur qu'au producteur. Nul doute que, dans le cas d'autres organismes, le fonctionnement des offices pourrait être amélioré. Cependant, le Conseil appuie les activités de ceux-ci et ne voit aucun besoin d'apporter des changements radicaux à leurs mandats[17].

Le cas des offices de gestion des approvisionnements est très différent. De nombreuses études ont démontré que ces offices de commercialisation isolent les producteurs nationaux de la concurrence étrangère, allant fréquemment jusqu'à supprimer tous les approvisionnements étrangers. Ils réduisent également les échanges de produits agricoles entre provinces : souvent, pour cette raison, ces produits ne sont pas cultivés dans les provinces qui pourraient les produire à moindre coût. Enfin, les offices de commercialisation font monter les prix des produits agricoles au-dessus de ceux qui pourraient être obtenus dans le cadre d'une situation de marché ordinaire, vu le contrôle de l'offre qui en résulte.

Diverses études tentent d'estimer l'importance des revenus excédentaires prélevés aux consommateurs par les offices de commercialisation gérant les approvisionnements[18]. Une étude fixe les paiements excédentaires à 56 millions de dollars pour les œufs, à 97 millions de dollars pour les poulets et à 33 millions de dollars pour les dindons[19]. Une autre étude fixe les paiements excédentaires annuels pour le lait liquide et transformé industriellement respectivement à 366 et 629 millions de dollars[20]. Ces versements excédentaires prennent la forme de quotas qui sont essentiellement des paiements donnant le droit de produire. Selon une étude, la valeur du quota de cinq produits – lait, œufs, poulets, dindons et tabac – a augmenté de plus de 33 pour cent pendant la période de deux ans allant de 1978 à 1980[21].

Les offices de commercialisation n'obtiennent pas ces revenus supplémentaires sans imposer une perte de rentabilité à l'économie canadienne. Cette perte peut prendre de nombreuses formes, mais la plupart des études limitent leurs estimations au surplus perdu, suite à la diminution de la consommation et au coût de remplacement des fournisseurs étrangers par des fournisseurs canadiens. Ces études permettent de constater que, pour chaque dollar transféré du consommateur à l'exploitant agricole, il se perd environ 25 cents. Une étude sur la commercialisation des œufs en Colombie-Britannique a tenté d'estimer le montant de chaque type de perte entraînée par l'office de commercialisation des œufs[22]. Elle a conclu qu'il en coûte chaque année 3,3 millions de dollars pour transférer 5,3 millions de dollars aux producteurs d'œufs de Colombie-Britannique; cette somme représente une perte de rendement de 60 cents par dollar transféré. D'autres études estiment encore que le transfert d'un dollar du consommateur à l'exploitant agricole peut coûter jusqu'à trois dollars[23].

En bref, en limitant les approvisionnements nationaux et étrangers, les commissions commerciales de gestion font monter les prix des produits agricoles et, par là même, augmenter les revenus agricoles. Ils semblent y parvenir, cependant, au détriment de la rentabilité de l'ensemble de l'économie canadienne, avec les coûts qui s'ensuivent. Tous les producteurs n'en ressentent pas les avantages de façon égale. Les offices de commercialisation profitent très peu aux nouveaux exploitants qui doivent acheter leur quota. Il est possible, certes, que quelques bénéficiaires des offices de commercialisation vivent encore sur leur exploitation; beaucoup d'entre eux, néanmoins, ont vendu leur quota et se sont retirés. Les membres de la Commission rappellent que ces critiques visent les offices de commercialisation nationaux gérant et contrôlant l'offre des produits agricoles comme les œufs, les poulets, les dindons, le tabac et le lait et non les offices qui ne limitent pas l'offre et qui œuvrent souvent au niveau provincial.

Les membres de la Commission supposent, qu'en général, les Canadiens sont favorables à l'augmentation et à la stabilisation des revenus agricoles. Pourtant, les offices de commercialisation nationaux de gestion des approvisionnements constituent une façon onéreuse d'atteindre un objectif social parfaitement acceptable. Un programme qui réduirait les fluctuations des revenus des producteurs, mais qui ne soutiendrait pas le niveau de ceux-ci à la manière des offices de commercialisation, serait une solution. Contrairement aux offices, un programme de stabilisation des revenus réduirait les risques du marché, sans entraîner de pertes de rendement. La *Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest* et la *Loi sur la stabilisation des prix agricoles* pourraient servir de modèle à un tel programme. La présente Commission recommande au gouvernement fédéral, aux provinces, aux groupes d'exploitants agricoles et aux associations de consommateurs de se mettre au travail afin de concevoir et d'appliquer d'autres solutions, telles qu'un programme de stabilisation des revenus. En outre, nous recommandons que le Canada supprime progressivement les offices de commercialisation gérant les approvisionnements.

En attendant que ces offices fassent place à un autre programme, les membres de la Commission préconisent qu'ils soient rendus plus souples et

plus responsables. Plus précisément, nous suggérons que les gouvernements soient prudents lorsqu'ils autoriseront la création d'autres conseils; que les conseils existants augmentent leur quota de production de sorte que la valeur de ces derniers tombe à des niveaux plus raisonnables; que les restrictions quantitatives d'importations ne soient appliquées qu'en dernier ressort; que les quotas puissent être librement transférés entre individus (c'est-à-dire qu'ils ne soient pas attachés aux exploitations) et d'une province à l'autre; enfin que les groupes de consommateurs soient mieux représentés au sein des conseils.

L'économie céréalière de l'Ouest canadien

La manutention et le transport des céréales Si les céréaliculteurs de l'Ouest canadien veulent garder leur part du marché mondial, on devra améliorer la manutention, le stockage et le transport des céréales. Il y a eu quelques changements très modestes, entre autres dans le système de calibrage, mais dans l'ensemble, le rythme de ces améliorations a été très lent. Le système de silos est pratiquement le même qu'avant la Première Guerre mondiale. Il y a presque vingt ans, une recommandation conseillait de réduire le nombre de calibres des grains, ce qui aurait diminué le nombre de réservoirs de stockage dans les silos et accéléré le remplissage des trémies. La libération d'espace dans les silos aurait permis aux cultivateurs de semer et de vendre d'autres produits par le système de silos. Cette recommandation reste certes valable et une importante étude publiée par le Conseil canadien des grains l'a proposée à nouveau en 1982[24]. À ce jour, il n'y a pas eu de changement majeur en ce domaine.

Taxer les exploitants, plutôt que les compagnies de manutention, pour les pertes de céréales survenant entre l'exploitation du producteur et le point de vente final, au terminal ou au port d'expédition, constitue également une perte de rentabilité dans le système de manutention. Cette pratique n'encourage pas à réduire les pertes. Bref, on pourrait faire beaucoup pour réduire les coûts lors du calibrage et du mélange de chaque tonne de céréales, ainsi que lors du transport entre l'exploitation et les navires céréaliers. Il faudrait également prendre des mesures pour accroître l'efficacité du système lorsqu'il doit absorber un grand volume de céréales. Tous ces objectifs exigent des investissements importants et de grandes innovations techniques dans la manutention des céréales, tant avant le transport par rail que lors de ce transport.

Le tarif statutaire de transport des grains fixé par l'*Accord du Nid-de-Corbeau* constitue évidemment un autre facteur important dans la rentabilité du transport et de la commercialisation des céréales. Lors de nos séances, les commissaires ont assisté à la fois à la défense acharnée du tarif historique du Nid-de-Corbeau et à sa condamnation, tout aussi véhémente.

Les questions abordées lors du débat sur le tarif du Nid-de-Corbeau ont été largement traitées au cours des dernières années. Pour une foule de raisons complexes, tant historiques que politiques, les tarifs de transport des céréales par rail au début des années 1980 n'avaient pas changé depuis 1897, d'où deux implications importantes sur l'économie céréalière des provinces de l'Ouest et, par extension, sur l'ensemble de l'économie canadienne. Comme

les coûts de chemin de fer avaient énormément augmenté depuis 1897, les revenus provenant du transport des grains ne compensaient pas les frais : les chemins de fer avaient donc cessé d'investir dans les voies ferrées et dans l'infrastructure destinée à l'exportation des céréales. Aucune nouvelle voie n'avait été créée et les voies existantes s'étaient détériorées. Il était impossible de penser augmenter le volume des céréales transportées et, chose plus inquiétante encore, les niveaux d'exportations existants étaient menacés.

Cet état de fait provoquait aussi un écart excessif entre les coûts d'expédition des grains et les coûts d'expédition des produits dérivés des grains et des produits carnés à partir des provinces de l'Ouest. Compte tenu du fait que les tarifs de transport des exportations de céréales étaient artificiellement bas, alors que ceux des produits dérivés des grains et des produits carnés étaient fixés au niveau du marché, les activités de transformation, d'alimentation du bétail et de conditionnement de la viande dans les Prairies étaient moins importantes qu'elles ne l'auraient été si tous les tarifs avaient été fixés sur une même base.

La solution à la détérioration de l'infrastructure est claire : il faut pousser les compagnies de chemin de fer à améliorer les installations existantes et à en créer de nouvelles. On pourrait encourager les compagnies en leur versant des subventions directes en fonction des garanties de performance ou en autorisant les tarifs de chemin de fer à atteindre des niveaux compensatoires, permettant aux compagnies de tirer un revenu normal des fonds investis pour améliorer leur infrastructure.

Tout en ayant ses avantages et ses inconvénients, chaque solution stimulerait l'investissement. Cependant, si des subventions directes étaient versées, les tarifs de chemin de fer resteraient à leur niveau actuel et la création d'installations de transformation des céréales et de la viande dans les provinces de l'Ouest ne serait toujours pas encouragée. L'autorisation de tarifs atteignant des niveaux compensatoires constituerait un encouragement et les avantages comparés de chaque région détermineraient l'emplacement des centres de transformation.

Des considérations d'équité sont venues ajouter d'autres difficultés. Si le gouvernement subventionnait directement les chemins de fer, l'ensemble des Canadiens devrait payer les investissements correspondants. Si les tarifs pouvaient atteindre des niveaux compensatoires, les exploitants agricoles de l'Ouest en subiraient les coûts et cette solution abrogerait la concession historique fondamentale reçue en échange des dépenses imposées par les autres dispositions de la politique nationale. Puisque le gouvernement fédéral semblait avoir accepté une fois pour toutes le droit des céréaliculteurs de l'Ouest à la « subvention du Nid-de-Corbeau », à qui reviendrait cette subvention et sous quelle forme?

Les exploitants agricoles de l'Ouest n'étaient pas les seuls à s'intéresser à l'issue du débat sur le tarif du Nid-de-Corbeau. L'octroi de subventions aux agriculteurs de l'Ouest constituait une question épineuse pour les autres régions du pays, notamment pour le Québec mais, dans l'ensemble, les provinces n'y étaient pas hostiles. Comme on le déclarait aux commissaires lors des séances d'automne 1983, au cœur du débat parlementaire sur le tarif du Nid-de-Corbeau :

La fin du Nid-de-Corbeau aurait de graves conséquences pour les Maritimes. Si le tarif disparaissait, les subventions accordées aux Maritimes et aux provinces de l'Atlantique seraient supprimées sous peu. Les producteurs de type primaire des Maritimes ne pourraient survivre aux coûts supplémentaires que représente le transport de leurs produits vers les marchés.

(*National Farmers Union*, mémoire, Île-du-Prince-Édouard, le 2 septembre 1983, p. 10.)

En dehors du secteur agricole, les opinions n'étaient pas toutes favorables au maintien de l'accord historique :

Alors que notre attention originale se concentrait sur l'effet que pouvaient avoir ces tarifs de transport arbitrairement bas sur les mouvements des autres produits, comme le bois de construction et la pulpe, nous avons maintenant devant nous la perspective, plus alarmante encore, de chemins de fer incapables de financer leurs besoins futurs inhérents à la capacité du système. Une faille qui prendrait la forme d'un manque ou d'une limitation des équipements de chemin de fer aurait finalement une influence sur l'industrie forestière qui se traduirait par des pertes de recettes, des suppressions d'emploi et une baisse des revenus provenant des taxes et investissements en capital.

(*Council of Forest Industries of British Columbia*, transcription, vol. 7 A, Prince George, le 13 septembre 1983, p. 1775.)

Le gouvernement fédéral avait deux possibilités : il pouvait, soit verser directement des fonds suffisants aux chemins de fer pour couvrir tous les coûts de transport des céréales aux points d'exportation et maintenir les tarifs aux taux de 1897, soit laisser les tarifs atteindre les prix du marché et verser les mêmes subventions directement aux producteurs de l'Ouest. Quelle qu'ait été la solution adoptée, il fallait prévoir de futures augmentations des coûts.

En 1983, après un travail considérable d'étude et de négociation, le gouvernement fédéral décréta que les subventions du Nid-de-Corbeau iraient directement aux chemins de fer en échange de garanties de développement de l'infrastructure. Cette proposition fut bien accueillie par la majorité de la communauté agricole de l'Ouest. La décision du gouvernement fédéral de verser les subventions aux chemins de fer plutôt qu'aux agriculteurs était également dictée par le fait que l'industrie des céréales fourragères au Canada central dépend en grande partie des subventions aux tarifs de transport des grains. Le nouveau programme permettrait aussi aux tarifs de transport d'augmenter parallèlement à ceux des chemins de fer. On mit au point une formule de partage compliquée et une gamme de garanties, et on convint de réexaminer la situation dans quelques années.

Ce compromis n'a pas supprimé les grandes disparités, tant dans l'emplacement des industries de transformation des céréales que dans la structure de l'économie céréalières de l'Ouest. Au moment où l'on rédige le présent Rapport, l'efficacité du nouveau système fait l'objet d'une étude approfondie, entreprise par le gouvernement fédéral sous la présidence de monsieur le juge Gordon Hall, du Manitoba[25]. Comme cet examen est en cours, la présente Commission ne formule aucune recommandation spécifique. Nous sommes néanmoins en faveur d'un autre ajustement de la subvention du Nid-de-Corbeau prévu dans la *Loi sur le transport du grain de*

l'Ouest et conforme aux principes du marché, aux besoins de souplesse, de modernisation et d'efficacité.

Les marchés internationaux des céréales Le Canada dépend de relativement peu d'acheteurs pour exporter ses grains. Les deux principaux acheteurs de blé canadien sont l'Union soviétique et la Chine, aux critères d'achat assez imprévisibles[26]. Si l'économie soviétique était réorganisée, les importations de ce pays chuteraient de façon substantielle. Les projections donnent tout lieu de croire que les importations annuelles de céréales vers l'Union soviétique et l'Europe orientale diminueront considérablement jusqu'à l'an 2000[27]. De même, si la Chine continue à offrir des stimulants à ses agriculteurs, la demande de grain canadien pourrait baisser ou se tourner vers les céréales fourragères. De plus, la Chine exporte maintenant du blé.

Il est évident que le Canada devra diversifier ses marchés de grains, et notamment de blé. La diversification exigera le changement de l'hybride de blé produit au Canada. Les principales récoltes de blé canadien sont des variétés dures de printemps. Certaines nations, comme le Japon et le Royaume-Uni, sont disposées à payer une prime à l'achat de ce blé. Le Canada a un créneau particulier sur ces marchés, mais on ne prévoit pas d'augmentation de la demande de blé dur à teneur élevée en protéines. La demande augmente, néanmoins, notamment dans les pays en voie de développement, pour le blé à haut rendement de type « M-Triple »[28]. Les exportations canadiennes de blé vers les pays moins développés, à l'exception de la Chine, sont très faibles. Le Canada doit accroître la production de ces espèces de blé s'il veut avoir une part de ce marché en expansion.

Avant les années 1980, les incertitudes pesant sur les marchés de grains amenaient fréquemment le Canada à supporter le poids des pénuries et des inventaires excédentaires. Ces dernières années, ce sont les États-Unis qui ont porté cette charge, vu que les stocks de grains canadiens ont été minimes. Depuis 1971, les principaux pays importateurs et exportateurs sont régis par un *Accord international sur le blé* qui ne prévoit aucune disposition économique, telle que des stocks régulateurs lorsque les quotas d'exportation sont fixés. En 1979, la dernière tentative visant à négocier de nouveau une telle disposition a échoué, et il y a peu de raisons de croire que les pays membres, notamment les États-Unis, parviendront prochainement à un accord. Pourtant, le renouvellement d'un accord international sur le blé incluant des dispositions économiques pourrait normalement être avantageux pour le Canada et pour les autres principaux exportateurs et importateurs de céréales, parce qu'il favoriserait la stabilité et la croissance du marché. En règle générale, le Canada a apporté son soutien à ce type de mesure internationale et devrait continuer de le faire.

La politique commerciale

La politique mondiale en matière d'agriculture est principalement interventionniste. La plupart des nations utilisent un nombre impressionnant de barrières tarifaires et non tarifaires pour protéger leurs communautés agricoles, même si les traités internationaux semblent empêcher de telles

mesures. Il n'existe virtuellement pas de pays dont la politique ne vise à préserver et étendre son agriculture. Dans la plupart des cas, l'agriculture canadienne peut rivaliser efficacement avec les autres producteurs du monde, si on l'autorise à entrer en compétition sur une base équitable. Mais les agriculteurs canadiens ne peuvent évidemment pas entrer en compétition avec les agriculteurs recevant de fortes subventions de leur gouvernement, ou sur des marchés où ils doivent affronter une vaste gamme de barrières douanières ou autres. Comme le déclarait la *Canadian Food Processors Association* à la présente Commission :

> *Nous sommes dans un jeu commercial mondial qui ne respecte en aucune façon les règles de l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce. *À moins que le Canada ne soit disposé à prendre les mêmes mesures que certains autres pays, nous allons être exclus de ce jeu.*
>
> (*Canadian Food Processors Association*, transcription, vol. 54, Winnipeg, le 30 novembre 1983, p. 11486.)

Les membres de la Commission répugnent à recommander que le Canada encourage ses partenaires commerciaux en augmentant les barrières douanières pour le commerce. À notre avis, il vaudrait mieux s'efforcer de créer un véritable environnement de liberté de commerce pour les produits agricoles, en raison, notamment, de l'avantage comparé dont jouit le Canada pour nombre de ces produits et de sa position d'exportateur d'importance. Il faudra, néanmoins, veiller à ce que les intérêts spéciaux du Canada soient respectés lors des négociations commerciales sur les produits agricoles.

Les fruits et légumes

Il s'est produit, au cours des dix dernières années environ, une augmentation importante de la consommation per capita de *produits* frais, au Canada. Une vaste gamme de fruits et légumes importés entre en concurrence directe avec les produits nationaux. Pour les produits comme les tomates, le céleri et la laitue, la part étrangère dépasse 80 pour cent. Rien que pour les tomates (à l'exclusion de la production en serre), la part étrangère est de 96 pour cent. Pour l'ensemble des fruits et légumes frais non tropicaux, la part étrangère dépasse largement 50 pour cent. Si l'on exclut les pommes de terre de ce total, la part étrangère atteint presque deux tiers de notre consommation nationale de produits frais.

Il peut sembler, à première vue, que les Canadiens aient de grandes possibilités d'accroître la part nationale de ventes de fruits et légumes. Le Canada dispose de grandes réserves de terre et d'eau. De plus, l'horticulture ne dépend pas entièrement des terres de première catégorie. La technologie existante permet une production en serre, à grande échelle, et un stockage adéquat de quantités de fruits et légumes de base afin qu'il soit possible d'en disposer hors saison.

Et pourtant, toute mesure destinée à remplacer les importations ne sera pas simple. Les coûts en capital pour produire les récoltes sont élevés. Nos saisons relativement courtes exigeraient des installations de stockage adéquates pour toute expansion de la production domestique dans ce secteur. Cultiver cent

hectares de pommes de terre ou investir dans une exploitation maraîchère équipée d'installations de stockage appropriées implique un investissement d'environ 1 million de dollars, soit un capital plus élevé que celui nécessaire à la culture céréalière. La main-d'œuvre est meilleur marché dans le sud des États-Unis et au Mexique. L'expansion de la production rencontre également des obstacles de la part des commerçants. Les agriculteurs canadiens devraient s'insérer dans les chaînes d'approvisionnement des grossistes et des détaillants, ayant des contacts bien établis en Floride, en Californie et en Arizona. Pour ce faire, ils devraient garantir les quantités et qualités des produits qu'ils fournissent. D'un autre côté, un certain nombre de facteurs donnent l'avantage au Canada sur ses concurrents : dépenses moins importantes pour les insecticides en raison du climat plus frais, coûts moins élevés du transport sur les marchés, faiblesse du dollar canadien, eau meilleur marché. Ce dernier facteur deviendra d'ailleurs particulièrement important à l'avenir.

Nous ne disposons pas d'étude détaillée sur les coûts, mais des indices suggèrent que les producteurs canadiens ne tirent pas le meilleur parti de certaines possibilités d'expansion. Il est fréquemment mentionné, par exemple, que les cultivateurs canadiens ne portent pas suffisamment attention à la fiabilité et surtout à la qualité des produits[29]. Les agriculteurs canadiens ne profitent pas toujours non plus du perfectionnement des installations de stockage, bien que certains gouvernements provinciaux offrent des prêts de soutien. Les fermes canadiennes sont trop souvent des exploitations à petite échelle. Toutefois, les agriculteurs canadiens ont, ces dernières années, acquis de l'expérience dans l'utilisation des technologies de serre et d'aquiculture. Dans la plupart des provinces, des serres commerciales utilisent trop de chaleur industrielle. En général, les Canadiens ont cependant profité au maximum de ces technologies pour la culture des légumes.

En résumé, bien que les producteurs du sud des États-Unis puissent devancer les producteurs canadiens du point de vue des coûts, il existe un potentiel d'expansion pour les producteurs canadiens. Les gouvernements provinciaux devraient encourager les agriculteurs à appliquer des méthodes efficaces et à travailler conjointement pour instaurer des politiques valables pour l'ensemble du pays. Des travaux de recherche complémentaires destinés à améliorer les variétés de semence, à mieux lutter contre les insectes et les maladies, à mieux utiliser l'espace et, enfin, à introduire de nouveaux produits, pourraient se traduire par des revenus substantiels pour les horticulteurs canadiens.

La recherche et le développement (R-D)

De nombreuses délégations agricoles reçues par les membres de la Commission ont souligné les efforts nécessaires pour encourager la recherche et le développement (R-D). Elles nous ont rappelé, à juste titre, que ce sont les réalisations scientifiques, plutôt que la nature en soi, qui ont fait du Canada une nation agricole de premier plan. La recherche agricole a entraîné d'importants avantages sociaux et économiques :

La recherche et l'innovation sont essentielles à la croissance et à la compétitivité futures de l'agriculture et des industries alimentaires [. . .]. On ne réalise peut-être pas suffisamment que c'est la recherche subventionnée par des fonds publics qui a fait du Canada un pays agricole de premier plan dans le monde [. . .].

Notre incapacité à conserver cette position, et encore moins à être les premiers, dans ce domaine, minerait notre compétitivité à long terme.

(*Ontario Federation of Agriculture*, mémoire, le 2 novembre 1983, p. 14–15.)

La recherche agricole représente l'un des meilleurs investissements que les Canadiens puissent faire. On estime que cet investissement rapporte annuellement de 40 à 50 pour cent net, soit beaucoup plus que la plupart des entreprises commerciales.

(Station de recherche de Lethbridge, mémoire, le 31 octobre 1983, p. 5.)

D'ici à l'an 2000, le gouvernement fédéral devrait augmenter les fonds destinés à la recherche agricole. Toutefois, les producteurs aimeraient participer, afin de faire part de leurs opinions : ils sont même disposés à apporter une contribution financière en fonction, naturellement, de leurs moyens. Ils sont convaincus que leur participation permettrait que la recherche soit mieux appliquée aux besoins réels de l'agriculture, afin que celle-ci devienne de plus en plus compétitive.

(La Fédération de l'Union des producteurs agricoles (UPA) du Saguenay – Lac-Saint-Jean, mémoire, le 2 novembre 1983, p. 22.)

Chose tragique, le Canada a laissé s'affaiblir cette recherche, tant par rapport au produit national brut que vis-à-vis de nos concurrents. Les dépenses du gouvernement fédéral repésentent maintenant la moitié de la part du PNB dépensée par les États-Unis ou le Japon pour la recherche agricole[30].

Le Canada a absolument besoin d'accroître ses activités de recherche et de développement (R-D) à un rythme permettant de rattraper ses concurrents. De même, on ne peut mettre en doute la nécessité du soutien gouvernemental. Les producteurs individuels, même les groupes de producteurs, sont trop petits et trop dispersés pour entreprendre une recherche de base sophistiquée. Il faudrait certainement envisager un système de collecte prévoyant une taxe de recherche, prélevée par unité de production. Les groupes de producteurs accueilleront peut-être favorablement un tel système leur permettant de contrôler un peu l'utilisation des sommes destinées à la recherche et au développement mais, en dernière instance, ce sont les gouvernements qui devront s'engager pour le Canada tout entier. En raison de l'importance des gains que la recherche a permis d'obtenir par le passé, une telle mesure serait une façon productive d'utiliser les ressources de la Nation. Les commissaires ne souhaitent pas ajouter d'autres recommandations à celles mentionnées plus haut, sur les montants spécifiques ou les orientations particulières de cet effort de recherche. Mieux vaut laisser ces questions au réseau d'organismes qui accordent les fonds aux chercheurs et aux groupes d'agriculteurs concernés. Cependant, dans pratiquement tous les secteurs que nous avons étudiés, nous avons vu de grandes possibilités pour l'agriculture canadienne si d'une part celle-ci perfectionne ses produits et en introduit de nouveaux, et si d'autre part la production, la manutention ainsi que les techniques de commercialisation peuvent être améliorées.

Conclusions

Le Canada possède le potentiel voulu pour poursuivre l'expansion de ses exportations de céréales, d'oléagineux et de viande rouge, mais les marchés mondiaux sont très incertains. Bien que certains d'entre eux soient hors du contrôle des Canadiens, il est possible de prendre des mesures permettant d'accroître notre compétitivité. Il faudrait :

- améliorer significativement la production, la manutention et le transport des céréales, grâce à des modifications de la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest*;
- se diriger progressivement vers un commerce plus libre dans ce domaine difficile;
- appuyer, sur des périodes plus longues, le renouvellement d'un accord international sur le blé incluant des dispositions économiques;
- intéresser le public à la recherche et au développement;
- explorer les autres possibilités, comme la stabilisation des revenus, permettant de remplacer les commissions de gestion de l'offre. Si ces commissions ne devaient pas être remplacées, elles devraient être grandement réformées.

Il faut également prendre des mesures pour s'assurer que les terres cultivables canadiennes et que l'exploitation familiale soient préservées pour le siècle à venir. Nous recommandons que les pertes de terres cultivables de première catégorie fassent l'objet d'une étude minutieuse. Nous ne préconisons pas de programmes de soutien agricole permettant aux exploitations marginales de poursuivre leurs activités, mais, en raison des facteurs de risque spécifiques à l'agriculture, nous favorisons l'octroi de crédits spéciaux aux agriculteurs.

Notes

1. *Conference Board du Canada*, *The Provincial Economies*, Ottawa, *Conference Board du Canada*, 1984.
2. États-Unis, Council on Environmental Quality et le Department of State, *The Global 2000 Report to the President: Entering the Twenty-First Century*, Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, 1980; et l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (OAA), *Agriculture : Horizon 2000*, Rome, OAA, 1981.
3. Kenneth R. Farrell, Fred H. Sanderson, Trang T. Vo et Michael F. Brewer, « Meeting Future Needs for United States, Food, Fiber and Forest Products » dans le Comité conjoint des sciences alimentaires et agricoles, document de référence : *Needs Assessment for Food and Agricultural Sciences*, Washington, D.C., 1984; et David Cole et S. Horton, « World Grain Trade and its Financing: Past Patterns and Future Prospects », communication préparée pour l'Institut de recherche sur la politique publique, Montréal, 1983.
4. *The Global 2000 Report to the President*; et Canada, Agriculture Canada, *Le défi des années 80 : une stratégie agro-alimentaire pour le Canada*, Ottawa, Agriculture Canada, juillet 1981.
5. Voir, par exemple, Terry Veeman et Michele Veeman, *The Future of Grain: Canada's Prospects for Grains, Oilseeds and Related Industries*, Ottawa, Institut canadien de politique économique, 1984.

6. Stewart Borland et Gerald Roberston, « L'avenir dans une optique sectorielle : l'agriculture », communication présentée au séminaire portant sur les projets à long terme tenu sous les auspices de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, 10 janvier 1984.

7. Basé sur des modèles discutés dans C.A. Carter, « International Trade Opportunities for Canadian Agriculture », communication présentée à l'atelier 1984 de la Société canadienne d'économie rurale et de gestion agricole, Ottawa, 5 juillet 1984. Les modèles discutés étaient : International Wheat Council, « Long Term Grain Outlook », communication n° 14, Londres, 1983; Australie, Département du commerce et des ressources, « The World Food Economy in the 1980's », Canberra, 1982; et Michigan State University, Department of Agricultural Economics, « Long Term Forecast », East Lansing, 1982.

8. Veeman et Veeman, *The Future of Grain: Canada's Prospects for Grains, Oilseeds and Related Industries*, Ottawa, Institut canadien de politique économique, 1984.

9. Canada, Agriculture Canada, *Données statistiques agricoles canadiennes et provinciales, 1984*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1984.

10. Canada, Société du crédit agricole Canada, division de la recherche, *Sondage agricole*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1984.

11. Cette étude, le *Répertoire des terres du Canada*, divisait les terres du Canada en sept catégories : les terres de première catégorie sont les meilleures pour l'agriculture tandis que les terres de septième catégorie ne servent pas à l'agriculture. Une fois achevé, le *Répertoire des terres du Canada* donnait le premier aperçu clair des terres canadiennes susceptibles d'être cultivées.

12. C. Leigh Warren et Paul C. Rump, *Urbanisation des terres rurales au Canada, 1966–1971 et 1971–1976*, programme de surveillance de l'utilisation des terres au Canada, Environnement Canada, Ottawa, 1981. L'étude 1971–1975 établit une comparaison avec les données de 1966–1971 provenant d'une étude antérieure du gouvernement fédéral.

13. David M. Gierman, *Urbanisation des terres rurales*, publication hors série n° 16, Direction générale des terres, Environnement Canada, Ottawa : Approvisionnements et Services Canada, 1977, p. 48–49. Comme cité dans Wendy L. Simpson-Lewis et Edward W. Manning, « Food for Thought: Can We Preserve Our Agricultural Land Resource? » dans *Alternatives*, n° 10, printemps-été 1981.

14. Simpson-Lewis et Manning, « Food for Thought: Can We Preserve Our Agricultural Land Resource? »

15. P.B. Hoyt, M. Nyborg, D. Penny et H. Ukrainetz, « A Degradation by Acidification », communication présentée à l'*Alberta Soil Science Workshop*, 1981.

16. L'Honorable Eugene F. Whelan, mémoire, le 24 novembre 1983.

17. Conseil Économique du Canada, *Pour une réforme de la réglementation*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1981, p. 65.

18. Ces études ont été faites et préparées pour la Commission par Wayne R. Thirsk, « Le commerce interprovincial et les effets de bien-être des offices de commercialisation » dans *Points de vue sur l'union économique canadienne*, vol. 60, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.

19. M.M. Veeman, « Social Costs of Supply-Restricting Marketing Boards » dans *Revue canadienne d'économie rurale*, vol. 30, mars 1982.

20. Richard R. Barichello, *The Economies of Canadian Dairy Industry Regulation*, rapport technique n° E/12, Ottawa, Conseil économique du Canada et l'Institut de recherches politiques, 1981.

21. Conseil économique du Canada, *Pour une réforme de la réglementation*.

22. T.E. Borcherding et G.W. Dorosh, « The British Columbia Egg Marketing Board: Monopolistic Restrictions and Social Costs » dans le compte rendu 80-03-1, Burnaby, Simon Fraser University, School of Administration and Economics, 1980.

23. W.T. Stanbury et George Lerner, « Regulation and the Redistribution of Income and Wealth » dans *Administration publique du Canada*, n° 26, automne 1983, p. 378–401.

24. Conseil des grains du Canada, *Prospects for Prairie Grain Industry, 1990*, Winnipeg, Conseil des grains du Canada, 1982.

25. Comité d'enquête sur le versement de la subvention du Nid-de-Corbeau.

26. Borland et Robertson, « L'avenir dans une optique sectorielle : l'agriculture ».

27. À titre d'exemple, voir l'Organisation de coopération et de développement économiques, *Perpectives de la production et des échanges agricoles de l'URSS*, Paris, OCDE, 1983; et International Wheat Council, « Long Term Grain Outlook », communication n° 14, Londres, The Council, 1983.

28. Grain de dureté moyenne, contenu moyen en gluten et teneur moyenne en protéines.

29. Ted Hole, « Production and Marketing of Fresh »; et John Wiebe, « The Alberta Industry » dans *Proceedings of Alberta Horticulture Conference, 1980*, Edmonton, Alberta Agriculture, 1980.

30. Veeman et Veeman, *The Future of Grain*.

Foresterie

Profil

Le secteur des produits forestiers, qui englobe à la fois l'exploitation des forêts et la transformation du bois, constitue une composante majeure de l'économie canadienne. En 1982, les expéditions de bois ont atteint 4 milliards de dollars et celles de papier et de produits dérivés de la transformation du bois 22 milliards de dollars. L'industrie forestière a représenté 13,5 pour cent de toutes les expéditions de produits manufacturés et près de 15 pour cent de la valeur ajoutée de ces mêmes produits. En 1982, la foresterie employait 260 000 personnes, dont 40 000 pour la coupe de bois et le façonnage.

Bien qu'importante dans la plupart des provinces, l'activité forestière se trouve principalement concentrée en Colombie-Britannique, en Ontario et au Québec. La Colombie-Britannique produit environ la moitié de la valeur ajoutée correspondant à l'abattage et au façonnage, ainsi qu'aux industries de transformation du bois. Les produits forestiers représentent 50 pour cent de la valeur des expéditions de produits manufacturés de la Colombie-Britannique, 60 pour cent de ses exportations et 10 pour cent de sa main-d'œuvre. L'Ontario et le Québec produisent presque les deux tiers de la pulpe et du papier fabriqués au Canada.

Le Canada est un interlocuteur de poids sur le marché mondial des produits forestiers. En 1981, les produits canadiens ont représenté 20,2 pour cent des exportations mondiales (en léger déclin depuis les années 1965), la part de la Colombie-Britannique s'élevant à elle seule à 7,9 pour cent. En comparaison, les exportations de produits forestiers en provenance des États-Unis ont atteint, pour cette même année, 12,7 pour cent du marché mondial[1]. Environ la moitié des produits de l'industrie forestière du Canada sont exportés. Ils représentent presque 15 pour cent des exportations de produits canadiens et contribuent grandement à l'équilibre de la balance commerciale canadienne. Les États-Unis achètent plus de 70 pour cent des produits forestiers que nous exportons; l'Europe occidentale et le Japon sont, eux aussi, d'importants clients.

Le tableau 12–5 résume les changements survenus au cours des trois dernières décennies pour chaque type principal de produit forestier exporté. Tout comme la hausse vertigineuse de la valeur en dollars de nos exportations de produits forestiers dans les années 1970, le déclin relativement important, du papier-journal depuis 1950, est d'un intérêt tout particulier (bien que les exportations de papier-journal aient augmenté, en valeur absolue, pendant la même période). Les chiffres indiquant aux tableaux 12-6 et 12-7 la part canadienne dans la production et les exportations mondiales, reflètent clairement cette tendance.

La part canadienne de la production mondiale de papier-journal est tombée de 53 pour cent dans les années 1951–1955 à 32 pour cent dans les années 1980–1981. Bien que notre part de la production mondiale de pâte de bois ait, elle aussi, baissé, nous avons quand même conservé notre place au rang des exportateurs mondiaux. Notre part d'exportations mondiales de bois a augmenté au cours des années 1970 passant de 37 à 44 pour cent, ce dernier chiffre indiquant cependant une baisse par rapport au chiffre record de 1978

TABLEAU 12-5 Exportations canadiennes de produits forestiers : années de référence 1950–1983

Année	Bois tendre	Pâte de bois	Papier-journal	Divers	Total	Millions de $
		(pourcentages)				
1950	24,3 %	19,0 %	44,3 %	12,4 %	100 %	1 102 %
1960	20,4 %	20,5 %	47,8 %	11,4 %	100 %	1 587 %
1970	21,8 %	26,8 %	37,9 %	13,5 %	100 %	2 929 %
1980	25,7 %	30,5 %	29,0 %	14,8 %	100 %	12 697 %
1983	29,7 %	28,3 %	30,5 %	16,6 %	100 %	13 148 %

Source : *Revue de la Banque du Canada* (plusieurs années).

TABLEAU 12-6 Parts en volume de la production canadienne dans le monde : années de référence

Années	Bois tendre	Pâte de bois	Papier-journal
	(pourcentages annuels moyens)		
1951–1955	9 %	22 %	53 %
1961–1965	8 %	17 %	41 %
1971–1975	9 %	16 %	36 %
1980–1981	13 %	14 %	32 %

Sources : Société de recherche des produits forestiers, *Proceedings: Timber Demand: The Future Is Now*, p. 62; et Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, *Annuaire statistique des produits forestiers, 1981*, Rome, OAA, 1983.

qui était de 50 pour cent. La part canadienne du marché du papier-journal des États-Unis est tombée de 72 pour cent en 1965 à 57 pour cent en 1984 bien qu'elle ait encore une fois légèrement augmenté en volume absolu. D'un autre côté, la part canadienne du marché américain du bois s'est accrue en passant, de 1974 à 1984, d'un cinquième à près d'un tiers.

Perspectives

Bien que les projections sur la consommation mondiale de papier et de carton varient considérablement, une chose semble évidente : le taux de croissance sera plus lent à l'avenir qu'il ne l'a été dans les récentes décennies. La tendance à la baisse s'est amorcée dans les années 1970, lorsque le taux de croissance annuel de l'industrie mondiale de la pulpe et du papier est tombé en moyenne de 5,6 pour cent dans les années 1960 à 3 pour cent[2]. Les principales raisons permettant de croire que cette tendance se poursuivra à l'avenir reposent sur la prévision d'une baisse de la croissance des revenus et d'une plus grande concurrence des produits de remplacement. D'ici à 1995, les développements technologiques et notamment les applications et progrès nouveaux dans la transmission électronique de l'information risquent de faire

TABLEAU 12-7 Parts en volume de la production canadienne dans le monde

Années	Bois tendre	Pâte de bois	Papier-journal
	(pourcentages annuels moyens)		
1970–1971	37 %	32 %	69 %
1980–1981	44 %[a]	33 %	61 %

Sources : Société de recherche des produits forestiers, *Proceedings: Timber Demand: The Future Is Now*, p. 62; Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, *Annuaire statistique des produits forestiers, 1981*, Rome, OAA, 1983.

a) La part canadienne des exportations de bois tendre atteignait un maximum de 49,7 pour cent en 1978 et a décliné jusqu'à présent de façon progressive.

baisser plus encore le volume de papier utilisé. Diverses estimations prévoient que pour la période 1985–1990, le taux de croissance pour le papier et le carton atteindra environ 2,7 pour cent, tandis qu'il baissera à 2,3 pour cent pour les années 1990–1995[3].

Au cours des vingt-cinq dernières années, la croissance annuelle de la demande mondiale de bois et de produits à base de bois a été d'environ 2 pour cent. On estime que d'ici l'an 2000, cette demande augmentera deux fois plus lentement que celle de produits à base de papier, selon un taux annuel de 1 à 1,5 pour cent[4]. Certains participants à nos sessions sont cependant intervenus pour déclarer que la perspective après l'an 2000 promettait d'être meilleure :

> *Parallèlement à l'accroissement de la population mondiale, nous allons assister à un très fort accroissement de la demande de produits forestiers [...]. On déclare que personne ne sera en mesure de faire face à la demande mondiale en produits forestiers après l'an 2000.*
>
> (*Association of British Columbia Professional Foresters*, transcription, vol. 3, Vancouver, le 8 septembre 1983, p. 502.)

Il n'est pas certain que l'industrie canadienne conserve la part qu'elle occupe actuellement dans ce marché en progression lente. La concurrence représentée par les bois tendres moins coûteux, provenant tant du sud des États-Unis que d'outre-mer, risque de rendre l'accès au marché américain plus difficile. De récentes estimations américaines prédisent que jusqu'à l'an 2000, les importations annuelles de produits forestiers à base de bois tendre ne dépasseront pas le niveau qu'elles avaient atteint en 1980, et que d'ici l'an 2010 celui-ci baissera encore de 9 pour cent avant de remonter de 2 pour cent environ par an au cours des dix années suivantes, soit jusqu'à 2020[5]. Alors que de nouvelles techniques chimiques et mécaniques rendent la production de pâte de bois tendre moins coûteuse au Canada, on s'attend à ce que la région sud-est des États-Unis continue à produire de la pâte de bois tendre à usage commercial et du papier-journal à un coût moindre que ne le feraient le nord-ouest des États-Unis ou le Canada.

Les changements qui se produisent dans d'autres régions du monde peuvent limiter plus encore notre compétitivité. Il y a dix ans, les forêts ne couvraient-elles pas 90 millions d'hectares dans le monde? Celles qui sont de la meilleure

qualité peuvent produire de 15 à 20 mètres cubes de bois par hectare chaque année. Au Brésil, la croissance annuelle du bois par hectare est de 40 à 60 mètres cubes. Des estimations optimistes faites dans des pays comme le Brésil, le Chili et la Zambie permettent de penser que, malgré la subsistance probable à moyen terme de coûts de développement et de transport prohibitifs, de nouvelles plantations industrielles pourront être des réussites financières et donner l'occasion aux pays en voie de développement de diminuer chaque année d'environ 10 milliards de dollars américains leurs importations de produits forestiers en provenance des pays développés[6]. Étant donné que les pays développés et ceux en voie de développement s'orientent rapidement vers des programmes de reboisement, les demandes à long terme européennes et japonaises de produits forestiers naturels canadiens pourraient également diminuer.

De nouvelles techniques permettent de produire à moindre coût de la pulpe à partir de bois durs, qui constituent la principale réserve des forêts de bon nombre de nations tropicales et de l'hémisphère sud tempéré. Cette technologie nouvelle et le fait que le bois dur est beaucoup plus économique dans ces pays (de l'ordre de 50 dollars américains la tonne actuellement au Brésil comparé à 105 dollars américains au Canada)[7], constituent un autre facteur négatif. Les travaux réalisés cependant sur le peuplier de bois dur à croissance rapide, qui arrive à maturité entre dix et douze ans, laissent entendre que le Canada pourrait finalement devenir compétitif dans ce secteur.

Le risque de hausse des tarifs douaniers aux États-Unis et sur les autres marchés constitue un autre facteur d'incertitude pour les marchés futurs de produits forestiers canadiens. En 1983, les producteurs américains ont tenté de bloquer l'accès illimité dont jouit le Canada sur le marché américain de bois tendre. Plusieurs centaines de sociétés américaines, ainsi que neuf associations commerciales, ont prétendu que les politiques et pratiques canadiennes, fédérales et provinciales, violaient la législation douanière américaine. Cette tentative a échoué, mais l'éventualité d'un succès final existe toujours.

Depuis le 1er janvier 1984 les pays scandinaves ont accès sans aucune restriction douanière à la Communauté économique européenne (CEE), qui constitue le deuxième marché canadien. En conséquence, la CEE a réduit son quota d'importations non soumis à des tarifs douaniers, qui était de 1,5 million de tonnes pour le papier-journal provenant d'un pays non membre de l'Association européenne de libre-échange (AELE). Ce volume était en effet stipulé dans l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce*, en compensation pour le Canada de l'entrée du Royaume-Uni dans la Communauté. Au cours des trois ou quatre dernières années, la dévaluation de plus de 40 pour cent de la couronne suédoise vis-à-vis du dollar canadien, a rendu les produits suédois extrêmement compétitifs sur ce marché.

Enfin, deux facteurs internes viennent contrecarrer les efforts du Canada pour demeurer compétitif sur les marchés mondiaux : le coût élevé de la main-d'œuvre et l'inadéquation des investissements. Les coûts de la main-d'œuvre représentent 50 pour cent du coût du bois livré aux scieries et sont plus élevés au Canada que dans le sud des États-Unis ou sous les tropiques.

Pour ce qui est du papier-journal, nos coûts de main-d'œuvre sont actuellement de 20 pour cent supérieurs à ceux en vigueur au sud des États-Unis. De plus, le Canada détient dans ce secteur le record peu enviable du nombre de conflits du travail[8].

Comparés aux investissements réalisés dans le reste du monde et notamment aux États-Unis, les investissements canadiens dans l'industrie de la pâte et du papier ont été faibles dans la plupart des années 1970–1980. Un grand nombre de machines utilisées actuellement au Canada sont techniquement dépassées, et par là même, moins productives que celles de nos principaux concurrents. Plus de 50 pour cent de nos machines de fabrication de papier ont été construites avant 1950 contre 25 pour cent aux États-Unis et 5 pour cent en Scandinavie. La moyenne canadienne du temps nécessaire à un employé pour produire une tonne de papier-journal est de 50 pour cent supérieure à celle des pays scandinaves et de 25 pour cent supérieure à la moyenne américaine. De plus, les installations canadiennes de production de papiers fins et autres produits spécialisés sont relativement petites et peu rentables. Il faudra investir des sommes importantes si l'on veut porter ce secteur à un niveau compétitif à l'échelle mondiale[9].

De grands investissements s'imposent également dans de nombreux secteurs de transformation du bois. En Colombie-Britannique, par exemple, une grande partie du matériel utilisé actuellement, acheté lorsqu'il y avait encore beaucoup de bois de première coupe, ne convient pas au diamètre plus petit du bois de seconde coupe. En conséquence, les coûts de production unitaire sont élevés. Comme le Service canadien des forêts en a informé cette Commission :

> *L'histoire de l'industrie foisonne d'inventions au niveau du traitement du bois et de la mise au point de nouveaux produits. Cependant, les études empiriques limitées sur la productivité technologique du secteur permettent de penser qu'il n'a pas été particulièrement innovateur en ce qui touche la mise en place de nouvelles techniques [. . .]. En bref, l'appareil d'immobilisations du secteur a été gravement affaibli et ne s'est simplement pas tenu au niveau de la concurrence internationale.*
>
> (Service canadien des forêts, mémoire, le 10 février 1984, p. 4.)

Il faut considérer toutes les prévisions canadiennes sur la production et les exportations comme des suggestions. Le tableau 12-8 résume une série de ces prévisions. On pense que les exportations croîtront légèrement plus lentement que les importations, c'est-à-dire à des taux annuels d'environ 2 pour cent pour la pâte, le papier et les produits connexes et de 2,2 pour cent pour le bois et les autres produits dérivés du bois. Ces estimations sont même trop optimistes si la croissance de l'offre intérieure des États-Unis atteint les estimations mentionnées plus haut. Le Canada devra, pour compenser cette perte, chercher de nouveaux marchés importants dans le reste du monde, ce qui représentera un défi difficile en raison de l'état actuel et des perspectives de la foresterie dans l'hémisphère Sud. Selon le Conseil économique du Canada, le scénario le « plus probable », dans la série d'estimations soumise par le ministère des Forêts de la Colombie-Britannique, est celui qui s'appuie sur la demande future et sur les facteurs régissant les approvisionnements :

d'après ce scénario, les récoltes provinciales n'augmenteraient que de 1 pour cent par an jusqu'à l'an 2000[10].

Il y a enfin la question de l'avenir de l'emploi dans l'industrie de la foresterie. Les perspectives ne sont guère encourageantes. Le ministère de l'Expansion Industrielle Régionale (MEIR) estime que les compressions d'emploi peuvent être maintenues à 10 pour cent du niveau de dépression actuel, étant donné la possibilité d'investir et de moderniser l'industrie. Si ces investissements ne sont pas faits, les réductions de main-d'œuvre pourraient avoisiner les 20 pour cent. D'autres sources prédisent des effets encore plus grands sur le chômage pour certaines régions et certains secteurs de l'industrie. C'est dans le sous-secteur de la production de pulpe que le déclin est le moins probable[11].

Problèmes et recommandations

Même si les taux de croissance prévus pour l'industrie sont inférieurs à ceux des années précédentes, ils traduisent néanmoins une nette augmentation de la consommation des produits forestiers canadiens. Un taux de croissance de 2 pour cent par an pour l'industrie forestière implique que la demande de produits canadiens augmente de plus de 37 pour cent par an d'ici l'an 2000, et de plus de 67 pour cent d'ici l'an 2010. Un taux de croissance de 2,5 pour cent nécessiterait une augmentation de la production respectivement de presque 50 et 90 pour cent.

En fait, notre capacité à augmenter tant soit peu notre potentiel sur le marché n'est absolument pas assurée. Contrairement à ce que croient de nombreux Canadiens, nos ressources en bois de haute qualité sont limitées. Il y a lieu aussi de se préoccuper du vieillissement des biens d'équipement dans l'industrie des relations de travail, des politiques gouvernementales et de l'état de la recherche et du développement (R-D). Nous nous trouvons là en présence de problèmes réels qui réclameront bientôt notre attention si nous voulons rester un important producteur international.

Les réserves de bois

> *Notre réserve de bois tendre baisse rapidement et il ne nous sera pas possible, dans de nombreuses régions du Canada, de maintenir notre niveau actuel de production, même si l'on arrête le déclin que l'on connaît à présent.*
>
> (Institut forestier du Canada, mémoire, le 31 octobre 1983, p. 9.)

> *Le problème [de l'industrie du bois] va être un problème de réserves. Les fibres du bois sont limitées. À moins que nous n'en fassions le meilleur usage et que nous n'utilisions tous les outils de gestion possibles, nous allons manquer de fibres.*
>
> (*Maritime Lumber Bureau*, transcription, vol. 15, Fredericton, le 23 septembre 1983, p. 3553.)

Les forêts couvrent 44 pour cent de notre pays et représentent 15 pour cent du total mondial. Cependant, la quantité est une chose et la qualité en est une autre. Moins de la moitié de la surface recouverte de forêts correspond au

TABLEAU 12-8 Prévisions canadiennes pour la foresterie, 1980–1995

Industries	Total des livraisons	Livraisons intérieures	Exportations
	(pourcentage annuel)		
Bois brut	2,0 %	2,0 %	n.d.
Bois d'œuvre et autres produits de construction	2,4 %	2,7 %	2,2 %
Papier et produits connexes (y compris la pâte de bois)	2,2 %	2,4 %	2,0 %

Sources : *Interim Report of the Forest Industries Advisory Committee*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1983; et John Wansbrough, « *L'avenir dans une optique sectorielle : les produits forestiers* » dans *Les perspectives économiques de longue durée au Canada : un colloque*, vol. 23 des études préparées pour la Commission royale de l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.

Canada à des terres exploitées et productives. En outre, la plus grande partie de nos terres productives sont couvertes de forêts de mauvaise qualité et sous-exploitées. Un hectare de forêt canadienne fournit beaucoup moins de bois qu'un hectare en Europe ou aux États-Unis. Enfin, la surface de terres couvertes de forêts a constamment diminué au Canada, en raison de l'expansion agricole, des terres consacrées aux activités de loisir, des coupes trop fréquentes et d'une mauvaise gestion. Les coupes annuelles de bois canadien ne sont donc pas aussi importantes qu'on le croyait autrefois.

C'est en 1979 que la coupe a été la plus grande. La différence entre la récolte de cette année-là et la coupe autorisée annuellement est représentée par la réserve théorique de bois, quantité que l'industrie peut en théorie ajouter à la récolte annuelle. L'importance de la réserve théorique de bois tendre (supérieure de 37 pour cent à la coupe autorisée annuellement) laisserait penser que l'accroissement de 2 pour cent prévu annuellement pour la coupe de bois tendre serait réalisable. Bon nombre d'éléments réduisent cependant la quantité de bois bon à couper, en raison des prix existant et des facteurs affectant les coûts. Citons entre autres l'inaccessibilité, la petite taille, la mauvaise qualité des arbres ou la variété mal adaptée aux installations de transformation existantes, enfin, les terres de qualité inférieure pour lesquelles le reboisement n'est pas rentable. En outre, les estimations de coupe autorisée faites pour certaines régions donnent des chiffres bruts ne tenant pas compte des pertes dues aux incendies de forêt, aux maladies et aux insectes. Ces pertes sont importantes : dans les dernières années de la période 1970–1980, elles ont représenté 80 pour cent environ de la récolte annuelle.

Si les évaluations des réserves de bois tendre sont réalistes, seule l'Alberta a de grandes chances d'augmenter sa production compte tenu de la situation actuelle de sa forêt. Le potentiel de l'Alberta est presque le double de celui que représentait sa récolte de 1979[12]. Pour l'ensemble de la Nation, une croissance annuelle de 2 pour cent du taux de coupe de bois tendre créerait un

déficit d'ici 1995. La question du bois dur est différente : les prévisions indiquent qu'il existera encore d'importantes réserves en 1995, représentant presque 160 pour cent des besoins. Pourtant, les coupes de bois dur ne correspondent actuellement qu'à une faible proportion de la production totale du Canada.

Les réserves forestières ont périclité parce que les politiques gouvernementales en matière de gestion de la forêt et l'industrie forestière n'ont pas assuré le niveau adéquat de reboisement. Les bûcherons canadiens coupent, chaque année, une surface de 770 000 hectares de forêts. La surface reboisée ou ensemencée annuellement est d'environ 240 000 hectares[13]. Le Service canadien des forêts estime que 25 à 50 pour cent de la surface coupée chaque année ne se régénère pas ou passe à des fins non commerciales. D'après le Conseil des sciences du Canada, 25 millions d'hectares de terres autrefois couvertes de forêts productives sont maintenant à l'état de friche[14]. Cette surface correspond à un huitième de la superficie des terres couvertes de forêts productives.

Les mauvaises méthodes de coupe et de gestion ne sont pas les seules responsables de la diminution des réserves forestières. Pour un hectare de bois récolté entre 1975 et 1979, presque deux hectares ont été la proie d'incendies de forêt, ce qui représente une perte moyenne annuelle de 1,46 million d'hectares de forêts. La moitié au maximum de la surface totale des terres incendiées retournera naturellement à l'état de forêt productive, commercialement parlant. Et pourtant, une faible superficie de ces terres est en cours de reboisement. D'autres étendues boisées sont endommagées par les insectes, les maladies et le vent. Au cours des années 1970, la tordeuse du bourgeon de l'épinette a ravagé presque 75 millions d'hectares de forêts dans les provinces de l'Atlantique, au Québec et en Ontario, c'est-à-dire une surface qui couvrirait les trois quarts de l'Ontario. Par ailleurs, des terres couvertes de forêts productives sont chaque année affectées à d'autres usages.

Au total nous sommes en train de perdre chaque année, rien qu'en conifères, environ 1 million d'hectares de forêts[15]. Ce chiffre ne tient pas compte des graves dommages représentés par les pluies acides qui risquent de se produire dans les décennies à venir. Les travaux de recherche effectués sous les auspices du gouvernement fédéral ont confirmé que les pluies acides retardent la germination et la croissance de certaines variétés d'arbres. Plus de 38 millions d'hectares de forêts du Canada oriental risquent d'être affectés par ces pluies.

Les problèmes concernant nos forêts ne sont pas insolubles. Une sylviculture intensive mettant en jeu l'amélioration génétique, une bonne préparation de l'endroit à exploiter, un reboisement rapide, la fertilisation, l'élimination des broussailles et des mauvaises herbes et la coupe commerciale peuvent augmenter plusieurs fois la moyenne de la production annuelle de bois par rapport à la moyenne actuelle de coupe par hectare pour l'ensemble du Canada. Tout programme de reboisement et de gestion important mis en œuvre dans un avenir proche ne donnera cependant pas de résultats spectaculaires avant que le siècle suivant ne soit bien entamé. Comme le suggérait un des participants, le sauvetage de nos forêts est une tâche urgente exigeant beaucoup de patience :

Quand on travaille dans l'aménagement des forêts, on travaille aujourd'hui pour un futur qui est assez long. L'action qu'on fait en 1984, c'est une action qui va rapporter dans les trente, quarante, cinquante ans et peut-être quatre-vingts ans, mais il faut la faire immédiatement parce que dans trente ans on va crier au meurtre. Si ce n'est pas fait maintenant, on ne l'aura plus.

(La Fédération canadienne des associations de forestiers professionnels, transcription, vol. 71, Hull, le 14 décembre 1983, p. 14697.)

Il va être difficile de concevoir une politique exigeant assez de patience pour attendre que les arbres atteignent leur maturité. Toutefois, une politique préconisant la gestion intensive de la forêt, c'est-à-dire sa bonne utilisation, est essentielle. Les membres de la Commission pourraient invoquer le vieil adage selon lequel la forêt n'est pas un cadeau que nous avons hérité de nos ancêtres, mais plutôt une ressource que nous avons empruntée à nos enfants et petits-enfants.

La propriété des terres

Notre système de propriété des forêts constitue au Canada un obstacle sérieux à la bonne gestion à long terme de la forêt. Aux États-Unis, en Suède et en Finlande, environ les trois quarts des forêts exploitées commercialement sont propriété privée. Bien que la propriété privée soit courante dans certaines provinces (73 pour cent des forêts de Nouvelle-Écosse appartiennent à des particuliers) le chiffre n'est que de 6 pour cent pour l'ensemble du Canada. Le reste appartient à la Couronne et est contrôlé principalement par les provinces, qui délèguent leurs responsabilités en matière de gestion des forêts au secteur privé au moyen d'autorisations dont les conditions peuvent être variables. Aux yeux du public, ce système présente l'avantage de donner au gouvernement le contrôle final sur l'exploitation et la gestion des ressources, tout en faisant appel à la main-d'œuvre et au capital, aux talents d'organisation et à l'efficacité opérationnelle du secteur privé. Le prélèvement de droits de coupe au moment de la récolte permet d'appuyer le droit de la province à une compensation pour l'utilisation de ressources qui sont la propriété publique.

Ce système présente un inconvénient fondamental : il est très difficile de concevoir un système de propriété assez attrayant pour assurer l'efficacité à long terme de la gestion des ressources que présente le bois. Une société privée ne coupera de bois à son taux optimal que si celui-ci couvre les coûts d'option représentés par le fait que le bois sera considéré comme inventaire sur pied et que si elle est assurée que son bail durera le temps nécessaire à la maturation de la forêt. De même, une société privée n'investira dans des projets de reboisement et d'amélioration que si elle est certaine que son bail se prolongera sur plusieurs décennies. Bien que les baux forestiers soient habituellement renouvelables, leurs conditions sont sujettes à une révision périodique et à des amendements statutaires. Ainsi, la Colombie-Britannique a accordé des concessions forestières « à perpétuité », pour en réduire onze ans plus tard la durée à des périodes de vingt et un ans renouvelables. Étant donné qu'au Canada il faut de cinquante à quatre-vingts ans aux arbres de

bois tendre pour arriver à maturité, les incertitudes qu'engendre ce système sont évidentes.

Les concessionnaires étant peu encouragés à bien gérer leur part, le gouvernement est obligé d'intervenir. La plupart des actes de concession précisent le rythme de coupe et les normes de récupération et imposent un minimum de reboisement. La Couronne fait face aux coûts de ces obligations contractuelles en fournissant des crédits en échange de droits de coupe. En règle générale, elle offre également des crédits à la gestion en matière de sylviculture, qui dépassent le minimum contractuel si cette gestion est approuvée. Dans la pratique cependant, ces crédits ne sont pas suffisamment encourageants pour que les concessionnaires visent un objectif supérieur au minimum requis.

Dans un récent rapport[16], le Conseil économique du Canada rejette la vente au secteur privé des forêts appartenant à la Couronne et justifie cette attitude de plusieurs façons : cette mesure se traduirait par une concentration inacceptable de la propriété des terres; elle ne résoudrait pas certains problèmes d'ordre commercial; le passage de la propriété publique à la propriété privée entraînerait des dislocations et des incertitudes retardant les investissements nécessaires. Enfin, de l'avis du Conseil, la « privatisation » de nos forêts serait une mesure politique impopulaire et par là même irréalisable politiquement parlant.

On devrait pouvoir concevoir des systèmes de propriété de la terre autres que la propriété privée, qui encourageraient les concessionnaires à mieux gérer les forêts. On pourrait tout simplement prolonger la durée des concessions de sorte qu'elle coïncide avec les périodes de maturation moyenne des espèces d'arbres concernées, ce qui encouragerait le concessionnaire à protéger et conserver la forêt. Les forestiers du gouvernement continueraient à veiller au respect des pratiques de gestion de la forêt par le concessionnaire et le gouvernement conserverait son rôle. Les commissaires constatent qu'il est nécessaire d'augmenter dans des proportions importantes les dépenses publiques destinées au renouvellement de la forêt, à sa protection et à sa gestion.

Les investissements destinés au renouvellement et à la gestion de la forêt

Quel est le montant de l'investissement, public ou privé, nécessaire pour améliorer nos forêts et garantir leur future productivité? Les estimations varient, mais toutes atteignent plusieurs centaines de millions de dollars. L'*Association of British Columbia Professional Foresters* a fourni aux commissaires un chiffre annuel compris entre 700 millions et 1 milliard de dollars[17]. La *National Resources Conference*, tenue à Banff en 1981, a préconisé de porter les dépenses annuelles de sylviculture à 600 millions de dollars, ce qui correspond approximativement à la dépense nécessaire pour amener le niveau de la sylviculture canadienne à celui de la Suède[18]. Actuellement, les dépenses annuelles du Canada dans le domaine de la sylviculture publique et privée se chiffrent à 240 millions de dollars.

Les commissaires recommandent que les gouvernements provinciaux augmentent substantiellement les dépenses consacrées au reboisement, à la protection de la forêt et à la sylviculture en général, en se tenant informés de l'importance du problème. La gestion des ressources tombe directement dans la juridiction provinciale, et ce sont les provinces qui tireront les avantages directs des investissements sous forme de droits de coupe plus élevés. Elles devront attribuer les fonds en fonction de chaque cas particulier et seulement après avoir soigneusement étudié les coûts et les avantages éventuels du projet.

Si le Canada veut améliorer la qualité de la gestion de sa forêt, il devra également augmenter les dépenses correspondant au personnel forestier et à la recherche. Nous manquons beaucoup de personnel professionnel et scientifique pour mener à bien une politique adéquate de gestion des forêts. Les pays scandinaves et les États-Unis emploient un forestier professionnel pour 15 000 hectares de surface boisée. Le Canada emploie, quant à lui, un forestier pour 43 000 hectares de forêt, mais compte tenu de la très faible proportion de personnel effectivement sur le terrain, ce rapport se réduit en réalité, à un forestier pour 380 000 hectares de forêt. De ce fait, la Commission conseille d'augmenter les programmes d'assistance aux écoles forestières canadiennes.

Le Canada est également en retard sur les autres pays en matière de recherche forestière. Pour l'année financière 1981-1982, les dépenses conjointes du gouvernement fédéral et des provinces ont été de 56 millions de dollars pour la recherche liée à la gestion forestière. Les bénéfices provenant de la recherche forestière peuvent être considérables : le service forestier des États-Unis a estimé que le rapport moyen bénéfice-coût de sa recherche était de 50 pour un[19]. Quelques études de cas réalisées au Canada indiquent que, dans ce pays, ce rapport est encore plus élevé[20].

Il faut accroître la recherche dans deux principaux domaines. Tout d'abord, les Canadiens doivent chercher de nouvelles façons de protéger et d'améliorer leurs ressources, en limitant les dommages dus aux insectes, en contrôlant les maladies et en améliorant les rendements. Ces travaux de recherche devraient être faits de façon systématique et inclure des stratégies globales de gestion, grâce auxquelles la forêt canadienne retrouverait un rendement soutenu. La recherche devrait également porter sur la création de nouvelles variétés d'arbres. La mise au point de bois durs à croissance rapide serait de toute évidence intéressante pour l'industrie canadienne. Il faut de cinquante à quatre-vingts ans pour que les bois tendres arrivent à maturité; le peuplier hybride peut être coupé au bout de douze ans environ. Les fibres de bois dur, nettement plus courtes que celles de bois tendre, ne peuvent être utilisées dans la technique actuelle de fabrication du papier-journal. La pâte de bois tendre ne sert actuellement que de façon très limitée, principalement pour le carton très mince et les papiers fins. Toutefois, en raison des tendances futures de l'offre de bois tendre et de notre gros surplus de bois dur, la recherche menant à une plus grande utilisation des bois durs pourrait s'avérer extrêmement rentable. Étant donné l'importance de notre industrie forestière et les failles évidentes dans la commercialisation décrites plus haut, des arguments, comme l'effort visant à développer les arbres à croissance rapide, favorisent la

participation du gouvernement à la recherche générale. Il s'agit là d'un prolongement du rôle traditionnel du gouvernement fédéral, associé à l'industrie et aux gouvernements provinciaux.

Le secteur privé devrait être le principal responsable de l'innovation en matière de produits et de procédés. L'innovation est la caractéristique de toute industrie viable, et le gouvernement n'a pas plus de raison de subventionner l'innovation dans la foresterie qu'il n'en a de le faire dans d'autres secteurs. En fait, l'aide du gouvernement dans les domaines du reboisement, de la sylviculture et de la recherche fondamentale devrait être fonction des investissements industriels faits dans l'innovation des produits et des procédés, ainsi que dans la modernisation des installations et de l'équipement. Si le public doit verser chaque année des centaines de millions de dollars au secteur de la foresterie, il veut être assuré que les sociétés concernées apporteront elles aussi leur part.

Bien que la majeure partie de la forêt canadienne appartienne à la Couronne, il existe de grands holdings entre les mains de particuliers, notamment dans la région Grands Lacs – Saint-Laurent ainsi qu'au Nouveau-Brunswick et en Nouvelle-Écosse. Il faut encourager ces propriétaires, ainsi que les concessionnaires des terres de la Couronne, à appliquer de bonnes techniques forestières. À l'heure actuelle, certains aspects de la politique publique vont à l'encontre de telles pratiques et ne reconnaissent pas que la foresterie couvre plusieurs générations. Par exemple, le système d'imposition sur le revenu encourage un particulier, propriétaire de terres, à vendre directement son bois sur pied à un bûcheron qui le coupera sans reboiser. Le propriétaire agissant ainsi est soumis à l'impôt sur les gains en capital à un taux inférieur de 50 pour cent au taux normal, tandis qu'une gestion soigneuse et une récolte judicieuse l'exposeraient à des dépenses annuelles et le soumettraient virtuellement au taux normal d'imposition des personnes physiques ou des sociétés, au moment de la coupe du bois. Un droit de coupe conviendrait mieux qu'un impôt foncier pour fournir des revenus aux gouvernements provinciaux et locaux. Certaines provinces ont reconnu cette situation : la *Loi sur le boisement* (*Woodlands Improvement Act*) de l'Ontario, par exemple, prévoit un dégrèvement fiscal sur les terres maintenues à l'état de forêt. Les membres de cette Commission recommandent que les gouvernements provinciaux suivent activement de telles politiques capables d'encourager considérablement la bonne gestion du peuplement existant et la reconversion rapide en forêts des terres les mieux adaptées à cette fin.

Étant donné que les forêts privées rapportent davantage, d'un point de vue commercial et récréatif, que la plupart des terres de la Couronne et qu'elles peuvent offrir une gamme plus étendue d'espèces que les terres de la région boréale, il faudrait que les politiques des trois niveaux de gouvernement encouragent les personnes privées, propriétaires de forêts, à appliquer des techniques saines de gestion.

Cet exemple illustre le lien étroit entre l'imposition et les questions de gestion et de développement de la forêt. Le système d'imposition représente, de toute évidence, un important canal par lequel le gouvernement peut accroître les mesures d'encouragement au secteur forestier et atteindre une

gestion productive de la forêt. À mesure que nous avançons dans une nouvelle ère de la foresterie canadienne qui met davantage l'accent sur une administration saine, il devient nécessaire de réexaminer les structures d'imposition actuellement en place. Un système d'imposition qui a fait ses preuves à une époque où le bois était relativement bon marché et abondant peut ne plus fonctionner maintenant.

La coopération fédérale-provinciale

Au cours du processus consultatif, les membres de la Commission ont constaté que les organismes appuyaient une stratégie ou un plan forestier à l'échelle nationale :

> *[Il faut] un investissement massif de la part des deux niveaux de gouvernements pour l'aménagement de la forêt privée et publique [. . .].*
>
> (La Fédération de l'Union des producteurs agricoles (UPA) du Saguenay – Lac-Saint-Jean, transcription, vol. 35, Chicoutimi, le 27 octobre 1983, p. 6855.)

> *Il est impératif de parvenir à des accords fédéraux-provinciaux afin de s'engager à gérer la forêt et de poursuivre cette gestion d'une façon plus significative et plus rationnelle que par le passé.*
>
> (Association forestière canadienne, mémoire, le 26 septembre 1983, p. 18.)

Les commissaires conviennent qu'une forte coopération fédérale-provinciale s'impose dans le secteur de la foresterie. Après le reboisement, la sylviculture et la recherche fondamentale, viendront d'autres possibilités de coopération dans le cadre de politiques régionales de mise en valeur concernant les projets de foresterie. L'avenir de nos forêts est si important pour de nombreux Canadiens que les questions de juridiction ne peuvent permettre de freiner le progrès.

Conclusions

Le secteur des produits forestiers est un cas typique de l'état des ressources naturelles au Canada. Ce secteur est d'une extrême importance pour notre pays et tout particulièrement pour certaines régions. Le futur semble assez prometteur, mais pas aussi solide que le passé. En tout état de cause, il existe de sérieuses failles dans le système de gestion qui, s'il était modifié, nous donnerait de l'assurance dans la période de croissance lente et de forte concurrence qui s'annonce.

Une coopération fédérale-provinciale nettement accrue sera nécessaire pour mettre en œuvre des politiques qui :

- augmenteront de façon substantielle les investissements destinés au renouvellement des forêts, à leur protection et à leur gestion par le secteur public, en échange de garanties de performance et de modernisation de la part des sociétés forestières;
- augmenteront l'offre de bois par une exploitation plus intensive de la forêt et consacreront des fonds complémentaires à la recherche;

- modifieront le système de propriété des forêts en prolongeant la durée des concessions;
- ajusteront le système fiscal, de façon à encourager les particuliers à mieux gérer les forêts dont ils sont propriétaires.

Notes

1. Conseil économique du Canada, *L'Ouest en transition*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1984, p. 43.
2. Association canadienne des producteurs de pâtes et papiers, mémoire, le 14 octobre 1983, p. 17.
3. Peter Graff, « Paper Consumption–A Global Forecast » dans *Pulp and Paper International*, mai 1983, p. 58.
4. Kenneth R. Farrell, Fred H. Sanderson, Trang T. Vo et Michael F. Brewer, « Meeting Future Needs for United States Food, Fiber and Forest Products » dans Comité conjoint des sciences alimentaires et agricoles, document de référence : *Needs Assessment for Food and Agricultural Sciences*, Washington, D.C., 1984.
5. *Ibid.*
6. John Spears et Edward S. Ayensu, « Sectoral Paper on Forestry », communication préparée pour la conférence *The Global Possible : Resources, Development and the New Century*, Washington, D.C., World Resources Institute, 1984.
7. Claes G. Hall, « Brazil and Its Economy – A Few Highlights », polycopie, 1984.
8. Raymond R. Pinard, « L'industrie forestière : principal moteur de l'industrie du Québec », les conférences HEC 1983–1984, Montréal, DOMTAR, 1984.
9. Canada, ministère de l'Expansion industrielle régionale, « Canadian Forest Product Industries » : vol. 1 : *An Assessment of the Pulp and Paper Industries*; vol. 2 : *An Assessment of the Lumber and Panel Industries*, Ottawa, Expansion industrielle régionale, 1984.
10. Conseil économique du Canada, *L'Ouest en transition*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, p. 45.
11. Ministère de l'Expansion industrielle régionale, « Canadian Forest Product Industries ».
12. *F.L.C. Reed and Associates Ltd*, « Les réductions récentes à la ressource ligneuse canadienne » dans compte rendu : Congrès canadien de la forêt, annexe 4, Toronto, p. 181–188.
13. Service canadien des forêts, *Recueil de statistiques forestières*, Ottawa, 1984.
14. Conseil des sciences Canada, *La forêt canadienne en danger*, Ottawa, Conseil des sciences Canada, 1983.
15. Institut forestier du Canada, mémoire, le 31 octobre 1983, p. 8.
16. Conseil économique du Canada, *L'Ouest en transition*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1984, p. 53.
17. *Association of British Columbia Professional Foresters*, mémoire, le 23 septembre 1983, p. 7.
18. Voir Barry Sadler, (édit.), *Canada's Forests : Transition to Management*, débats extraits du *National Resources Conference 1981*, Banff, Banff Centre, School of Management, 1982, p. 103.
19. Conseil des sciences Canada, *La forêt canadienne en danger*, Ottawa, p. 12.
20. *Ibid.*

Pêcheries

Profil

La pêche est, au Canada, la plus ancienne des industries. Vers 1450, des bateaux portugais longeaient régulièrement les Grands Bancs, un demi-siècle avant la « découverte » officielle des terres qui constituent aujourd'hui le Canada. Le Canada est aujourd'hui le plus gros exportateur mondial de poisson, bien que le total de la pêche canadienne ne représente que 2 pour cent du total mondial. La pêche et la transformation de poisson, qui ont employé 100 000 personnes en 1982, ont apporté presque 1,3 milliard de dollars au produit intérieur brut (PIB) canadien.

Il existe trois différentes pêcheries au Canada. La plus grande, celle de la côte Atlantique, a représenté 82 pour cent du tonnage total et 71 pour cent de la valeur totale de la production en 1983. Le poisson de fond domine, notamment la morue, avec les espèces raffinées de mollusques et crustacés, particulièrement les pétoncles et le homard. Sur la côte du Pacifique, la prise consiste principalement en harengs, destinés pour la plupart au marché japonais des œufs de poisson, et en saumons de grande valeur. Moins abondante que la pêche en mer, la pêche de poissons d'eau douce n'en est pas moins importante. Elle a représenté, en 1983, 3,6 pour cent du poids total des prises et près de 5,5 pour cent de leur valeur. La pêche en eau douce joue un rôle particulièrement important pour les communautés autochtones dans tout le Canada. Le Canada exporte environ 80 pour cent du total du poisson pêché chaque année. Le tableau 12-9 montre que nos principaux clients sont les États-Unis, les pays de la Communauté économique européenne (CEE) et le Japon. Quoique nous soyons les premiers par la valeur de nos exportations sur les marchés mondiaux, qui nous ont rapporté près de 1,6 milliard de dollars en 1984, nos exportations ne représentent qu'environ 8 pour cent du total des produits halieutiques : la plus grande partie de l'industrie canadienne a donc peu de pouvoir sur les marchés mondiaux de poisson, à l'exception de l'industrie du hareng laité en Colombie-Britannique. Ce sont les acheteurs américains qui contrôlent généralement le marché canadien de la pêche.

La pêche et la transformation des produits halieutiques ne représentent que 0,4 pour cent du PIB du Canada et emploient environ 1 pour cent de la main-d'œuvre. En Colombie-Britannique, les pêcheries occupent moins de 2 pour cent de la main-d'œuvre totale. Dans la région atlantique, toutefois, la main-d'œuvre employée dans les pêcheries varie de près de 3 pour cent au Nouveau-Brunswick à 20 pour cent à Terre-Neuve. Plus d'un quart de la population totale des provinces de l'Atlantique vit dans 1 339 petites communautés de pêche. La moitié au moins de ces communautés a une économie essentiellement monosectorielle et les installations de pêche et de transformation du poisson emploient 30 pour cent ou plus de la main-d'œuvre[1]. Ces faits mettent en évidence l'importance culturelle, économique et sociale de l'industrie de la pêche dans la région Atlantique. Comme l'indiquait le président de la *Canadian Saltfish Corporation* lors d'une séance de la Commission à Saint-John's :

> *Le total que représente [l'activité halieutique] n'est pas très significatif, comparé au PNB canadien. Il est toutefois extrêmement important dans la*

TABLE 12-9 Exportations canadiennes des produits de la pêche, 1975–1984

	1975–1976	1983–1984
Exportations annuelles moyennes (dollars courants)	459 millions $	1 559 millions $
Pourcentage par rapport aux exportations totales canadiennes	1,4 %	1,4 %
Distribution du marché (%)	1976	1984
États-Unis	67,9 %	60,9 %
Japon	1,7 %	14,8 %
Communauté économique européenne	18,3 %	13,2 %
Autres	12,1 %	11,1 %
	100,0 %	100,0 %

Source : Statistique Canada, *Sommaire du commerce extérieur*, décembre 1976 et décembre 1984, catalogue n° 65-001, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1977 et 1985.

réalité sociale, politique et économique de Terre-Neuve, et nous devons le reconnaître.

(Bill Wells, transcription, vol. 12, Saint-John's, le 21 septembre 1983, p. 2821–2822.)

Perspectives

L'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (OAA) signale dans l'un de ses projets, que la demande globale de protéines de poisson pourrait, en l'an 2000, être deux fois plus élevée qu'en 1980, si les prix du poisson en valeur relative restaient stables. L'étude prévoit que la demande de poisson (et de produits alimentaires en général) augmentera plus rapidement dans les nations en voie de développement[2].

Si la récente augmentation de la prise mondiale de poisson nous sert d'indication sur l'offre future, nous pouvons prévoir une pénurie générale d'ici l'an 2000. L'industrie mondiale de la pêche a vu le taux de croissance de ses prises diminuer de façon spectaculaire au cours des années 1970. Tout au long des années 1950 et 1960, la quantité totale de poissons d'eau douce et d'eau salée pêchés a augmenté annuellement de 6 pour cent, passant de 22 à 71 millions de tonnes, alors qu'aux environs de 1975 cette prise s'intensifiait au rythme d'un pour cent par an. En 1981, la prise de poisson d'eau douce était inférieure de 12 pour cent à celle de 1970. La raison principale en est que les stocks globaux de poisson ont des limites : certaines espèces ont déjà été trop pêchées et d'autres n'en sont pas loin. La diminution spectaculaire, en 1973, de la prise de l'anchois de petite taille au Pérou, tombée de 13 à 1,7 million de tonnes, a découlé à la fois d'une pêche trop intensive et d'une forte chute de la provision de plancton l'année précédente. Cette pêche est encore inférieure d'au moins 80 pour cent à celle de 1970.

Dans les années 1970, la pêche trop intensive a fait grandement baisser la prise de certaines espèces, en particulier du hareng du Golfe sur les côtes

Atlantiques et de certains types de saumon du Pacifique. Le repeuplement a commencé, mais le hareng du Golfe ne revient que peu à peu. En Colombie-Britannique, la gestion du peuplement de saumons se complique de plus en plus en raison de l'influence de la foresterie, de l'irrigation, de la lutte contre les inondations, des centrales hydro-électriques, de la pollution, du développement industriel et urbain sur les régions de frai en amont et sur les régions de transit en aval. Une gestion efficace de la pêche au saumon exige un plan très élaboré et soigneusement coordonné pour les bassins entiers, elle représente donc une entreprise coûteuse et délicate, politiquement parlant, parce qu'elle implique à la fois le gouvernement fédéral et la province.

Dans l'ensemble toutefois, le volume de la plupart des espèces canadiennes de poisson, pourvu qu'elles soient gérées de façon efficace, devrait suffire largement à atteindre les niveaux prévus dans l'avenir pour la demande interne et les exportations. Bien que le seuil de prudence dicté par les limites biologiques ait été atteint, ou presque, dans la pêche de certaines espèces, d'autres dépassent nettement leur niveau d'équilibre. On estime que d'ici 1987 la prise de morue va peut-être augmenter de 75 pour cent par rapport à 1982 tandis que le potentiel de prise offert par certaines espèces de saumon est d'ores et déjà très grand[3]. D'autres espèces présentant un potentiel commercial – le sébaste et le flétan du Groenland, par exemple – sont actuellement peu pêchées en raison de la faiblesse permanente de leur demande sur les marchés traditionnels. Ainsi, alors que pour l'ensemble du monde la diminution de l'offre constitue un problème à long terme, le principal souci du Canada, notamment pour la décennie à venir, consiste en fait à se frayer un chemin pour accéder aux marchés étrangers et à fournir un produit répondant à la qualité et au goût souhaités. La demande se maintient pour quelques espèces raffinées comme les pétoncles, le homard et le hareng laité du Pacifique. Un participant à la Commission est intervenu pour décrire la situation comme suit :

> *Contrairement à la foresterie et à l'agriculture dans les provinces canadiennes de l'Atlantique, je crois que la pêche a un très grand potentiel de croissance [. . .]. Le problème pour les pêcheries de l'Atlantique a plutôt tendance à être un problème lié à la surabondance du poisson et à une inaptitude à le commercialiser de façon rentable, plutôt qu'à une menace pour la ressource.*
>
> (Peter J. Nicholson, transcription, vol. 5, Halifax, le 5 juin 1984, p. 1166–1167.)

Le potentiel d'expansion offert par le marché canadien est relativement faible. Notre très faible consommation annuelle de poisson – moins de 7 kilogrammes par personne – varie considérablement d'une région à l'autre. La consommation interne représente 20 pour cent de la production nationale. Il semble peu probable que la consommation augmente dans le futur, proportionnellement à l'expansion éventuelle de la production; pourtant, une meilleure distribution, notamment dans les régions où la consommation individuelle est inférieure à la moyenne, améliorerait la qualité du produit livré et augmenterait la production. Il semble donc nécessaire d'augmenter le volume des exportations.

Les États-Unis représentent le plus gros marché pour les exportations canadiennes. Pourtant, le poisson ne couvre que 5,5 pour cent de la quantité

de protéines animales consommées par les Américains. Le poisson de fond, morue comprise, grâce auquel le Canada espère principalement augmenter ses exportations, ne représente que 1,7 pour cent. Si les Américains doivent absorber l'augmentation prévue par le Canada dans la production de morue, ils devront consommer une livre de poisson de plus par habitant, c'est-à-dire environ 7 pour cent de plus.

Si les prix des produits de la pêche n'augmentent que modérément dans le futur, il est possible que la consommation s'accroisse et que l'apparition de nouveaux produits attire de nouveaux acheteurs. En outre, une campagne publicitaire intense pourrait amener la demande de viande rouge et de poulet à se reporter sur les produits de la pêche. Le poisson frais, offert en plus grandes quantités et de façon plus fiable, est de loin notre plus grand atout commercial. Il faut cependant noter que les exportations canadiennes de poisson frais, notamment de morue, de haddock et de flet font l'objet de perpétuelles mesures protectionnistes de la part de certaines sections de l'industrie de la pêche américaine, ce qui pourrait limiter les futures exportations.

Ces dernières années, le Japon a représenté un marché d'importance croissante pour les exportations canadiennes de poisson : sa part d'exportations est passée de moins de 2 pour cent en 1976, à 14,8 pour cent en 1984. D'un autre côté, les barrières douanières et les quotas privilégiant les pays scandinaves limiteront probablement la progression des exportations à destination de l'Europe. Il importe que le Canada élargisse son accès aux marchés européens en ce qui concerne le poisson de fond. Plusieurs pays pêcheurs européens semblent avoir pour stratégie de limiter ou d'interdire au Canada l'accès au marché de l'Europe, afin de l'obliger à accorder des quotas à l'intérieur de la zone des 200 milles. Leurs chalutiers équipés de congélateurs pêchent les produits qui représentent la plus grande valeur sur le marché, limitant principalement les exportations canadiennes à la morue salée et à certains autres produits congelés.

Si le Canada désire augmenter sa part sur les marchés national et étrangers, il doit se forger une réputation de supériorité et de qualité constante, notamment pour le poisson de fond congelé. Notre qualité qu'on disait peu soutenue par le passé, a dans une certaine mesure fait du tort à la position canadienne sur le marché mondial. Cela s'est traduit par la mainmise de l'Islande sur la plus grande partie du marché américain de « haute qualité » de la morue congelée, même si le Canada a récemment fait des efforts encourageants pour s'approprier une part de ce marché. Les marchés japonais et ceux d'Europe occidentale sont extrêmement orientés vers la qualité et en sont arrivés à exiger la transformation et la congélation du poisson en mer.

Les mesures politiques canadiennes en matière de pêche ont interdit l'usage pour nos propres pêcheurs des chalutiers équipés d'usines de congélation, couramment employés par les Japonais, les Allemands de l'Ouest, les Français et, récemment, les Américains. Cette interdiction visait à protéger l'emploi à terre, mais il faut maintenant comparer cet objectif à l'augmentation de coût représentée par les occasions perdues de diversifier nos marchés et profiter au maximum de l'avantage que nous donnent actuellement les espèces peu pêchées. Si nous ne trouvons pas de nouveaux marchés importants

pour écouler l'augmentation de notre production, nous ne pouvons attendre qu'une dépression de notre marché traditionnel, les États-Unis, et l'emploi actuel sur la terre ferme restera précaire et se limitera aux espèces traditionnelles.

Que dire des débouchés offerts par les marchés en rapide expansion des nations en voie de développement? Le Canada pourrait certainement augmenter ses exportations de poisson vers ces marchés, mais les possibilités se voient limitées par le fait que le produit est périssable, par la technologie actuelle et les systèmes de livraison et, enfin, par le manque relatif de devises de bon nombre de pays en voie de développement.

Problèmes et recommandations

Le thème des occasions manquées a dominé les exposés soumis à la Commission, réunie pour débattre des pêcheries. De nombreux participants sont intervenus pour mettre en doute la capacité du secteur à profiter au mieux des grandes possibilités existantes, et n'ont pas hésité à identifier les principaux facteurs du problème :

> *La crise que vivent actuellement nos pêcheries constitue, peut-être, un excellent exemple d'entreprise économique qu'on laisse s'enfoncer par manque de gestion, d'innovation, de productivité et d'études de marché.*
>
> (Sandy Cameron, transcription, vol. 24, Halifax, le 13 octobre 1983, p. 4621.)

> *Avec l'extension de la juridiction, alors que nous avions finalement une Nation préparée qui était capable de contrôler les ressources, de les gérer et de les exploiter pour ensuite mettre sur pied un programme de pêche et de commercialisation permettant de tirer profit des ressources, pour la première fois en quatre cents ans cette occasion s'est présentée et nous l'avons complètement gâchée.*
>
> (Bill Wells, transcription, vol. 12, Saint-John's, le 21 septembre 1983, p. 2824.)

La pêche a fait l'objet d'une série d'enquêtes qui remonte au siècle dernier. Deux enquêtes récentes menées par la Commission sur la politique des pêcheries du Pacifique (la Commission Pearse) et le Groupe d'étude des pêches de l'Atlantique (le Groupe d'étude Kirby) ont identifié les principaux problèmes de l'industrie sur les deux côtes et recommandé des réformes. Une grande partie de l'analyse qui suit s'inspire des rapports publiés par ces organismes[4].

La surcapacité

La surcapacité est courante dans les secteurs de la prise et de la transformation de l'industrie de la pêche. Il y a eu une rapide augmentation des investissements en capital et de l'emploi dans les pêcheries, juste avant et après l'introduction de la limite des 200 milles en 1977. Ces augmentations reposaient sur l'espoir, alimenté tant par le gouvernement fédéral que par les provinces intéressées, que les Canadiens auraient accès à de plus grands peuplements de poissons, et que les exportations augmenteraient en raison de l'exclusion des chalutiers étrangers. En dépit de sinistres avertissements, selon lesquels les pêcheries ne pouvaient répondre à un grand nombre des

programmes grandioses proposés, le ministère des Pêches et Océans a permis d'augmenter, entre 1974 et 1981, le nombre de pêcheurs licenciés sur la seule côte Atlantique de 45 pour cent.

Entre 1977 et 1981, le nombre d'installations de transformation sur la côte Est soumises à la juridiction provinciale, mais encouragées financièrement par des programmes du ministère de l'Expansion économique régionale, augmentait de 35 pour cent. Dans la même période, l'emploi dans le secteur de la pêche sur la côte du Pacifique croissait de 37 pour cent. Pourtant, l'explosion attendue en matière d'exportations ne s'est produite sur aucune des deux côtes, même si quelques marchés, comme le marché japonais du saumon du Pacifique, ont permis d'accroître les exportations canadiennes. Il apparaît clairement, dans de telles circonstances, que l'expansion a été excessive.

L'origine de la surcapacité réside dans la propriété commune de la ressource. Le fait que les peuplements de poissons n'aient pas de propriétaires identifiables encourage un trop grand nombre de participants à rester dans l'industrie et les incite à prendre le maximum de poisson en raison de leur investissement en équipement. Un bateau plus puissant permettra à un pêcheur indépendant de recevoir une plus grande part d'un quota commun. Comme tout le monde tient le même raisonnement, le résultat se traduit par une flotte composée de bateaux de plus en plus puissants et coûteux, sans augmentation du quota revenant à chaque pêcheur. Dans certaines pêcheries, la compétition intensive dans la pêche de peuplements limités a fini par épuiser la ressource. Cet état de fait se traduit, dans la plupart des pêcheries, par une trop grande capacité et, par conséquent, par un profit moindre. Une réglementation appropriée devrait déterminer le volume de pêche autorisé et empêcher les surinvestissements en matériel de la part des individus.

Une surcapacité est également inévitable dans les installations de transformation, en raison de la nature saisonnière des pêcheries côtières. Étant donné que les installations, conçues pour faire face à des capacités extrêmes, sont inactives pendant la plus grande partie de l'année, le profit est inférieur à ce qu'il pourrait être dans des secteurs moins saisonniers. Les sommets saisonniers nuisent également au contrôle de qualité.

Des solutions à ce problème de surcapacité seront proposées plus bas. En ce qui concerne la surcapacité dans le secteur de la transformation, le Rapport Kirby propose un certain nombre de recommandations visant à accroître l'utilisation, hors-saison, des installations de transformation. On trouve entre autres la mise sur pied d'allocations spécifiques destinées aux installations « sans ressources » pendant la période hors-saison, la congélation d'une partie du poisson pêché pendant l'été qui sera transformée après la saison et l'introduction d'un bateau de taille intermédiaire, appelé « long-courrier scandinave », capable de pêcher sans interruption pendant un an au large de la côte nord-est de Terre-Neuve.

Le revenu

Le niveau généralement inadéquat des revenus de la pêche constitue une autre question d'importance pour l'industrie canadienne de la pêche, en

rapport évident avec la surcapacité de la prise de poisson. Dans l'industrie de la côte Atlantique, notamment, de nombreux marins pêcheurs doivent compléter les revenus de la pêche par des revenus extérieurs, surtout l'assurance-chômage. En 1981, le revenu moyen des pêcheurs à plein temps de la côte Est était d'environ 16 000 dollars, 75 pour cent de ce montant provenant de la pêche et 16 pour cent de l'assurance-chômage. Dans les pêcheries plus petites de la côte du Pacifique, le revenu moyen de la pêche était approximativement deux fois plus élevé. La différence provient en partie de ce que les espèces du Pacifique, comme le saumon et le hareng laité, ont une valeur commerciale supérieure à celles de l'Atlantique.

Le Rapport Pearse signale qu'il est urgent de revoir les dispositions de la *Loi sur l'assurance-chômage* pour les pêcheurs dont les contributions à l'assurance-chômage sont loin d'atteindre les prestations reçues, ce qui les encourage à prendre part à une activité surpeuplée. La Commission Pearse a constaté qu'en raison de la brièveté de la saison de la pêche pour bon nombre de pêcheurs, les contributions versées par les marins de la côte Ouest représentent moins de 5 pour cent des prestations reçues. De plus, les critères d'admissibilité aux prestations saisonnières peuvent entraîner des pressions visant à modifier les époques de pêches, pour satisfaire aux exigences de l'assurance-chômage. La prise hebdomadaire moyenne, qui détermine les bénéfices, diminue généralement vers la fin de la saison, réduisant ainsi les prestations. Les pêcheurs ont naturellement tendance à cesser leurs activités tôt dans la saison, afin d'éviter cette pénalité.

Le Rapport Kirby propose de remplacer l'assurance-chômage, pour les pêcheurs, par de nouveaux programmes de prime à la production et de stabilisation des revenus. La prime à la production, qui recevrait ses fonds du gouvernement fédéral, consisterait en crédits en numéraire alloués en dehors de la saison et déterminés par des critères comme la valeur brute des prises, la qualité du poisson, la saison de pêche et le matériel utilisé. Le plan de stabilisation des revenus bruts (basé sur une période de cinq ans) obtiendrait ses fonds du gouvernement fédéral et des participants au programme. Le Rapport Kirby suggère de mettre ces idées à l'épreuve dans le cadre de projets pilotes.

Les recommandations générales des membres de la Commission sur l'assurance-chômage apparaissent à la section de la Partie V qui traite des mesures de soutien social. Les prestations accordées aux pêcheurs constituent, cependant, un programme entièrement à part, dont seulement 10 pour cent sont financés par les primes versées par les pêcheurs et 90 pour cent par les revenus consolidés[5]. La présente section est donc plus apte à traiter la question.

La Commission estime que le fondement économique général des pêcheries et les derniers programmes de bien-être social existant encore pour la pêche seraient mieux adaptés si les dispositions du programme d'assurance-chômage concernant les prestations aux pêcheurs étaient abrogées et remplacées par un programme de stabilisation des revenus tel que recommandé par le Rapport Kirby. Un programme de ce type avait déjà été envisagé au moment des modifications de 1971 à la *Loi sur l'assurance-chômage*, mais son application avait été reportée à plusieurs reprises, en raison de considérations fort

éloignées de la rentabilité ou de l'équité. Une fois supprimées les prestations versées au secteur de la pêche, les pêcheurs pourraient non seulement profiter du Régime universel de sécurité du revenu (RUSR), mais encore d'un revenu complémentaire, conformément au programme universel de garantie des revenus proposé à la Partie V. Les revenus provenant de la pêche et du plan de stabilisation seraient pris en considération lors de la détermination des prestations du Régime universel de sécurité du revenu. Ainsi, les pêcheurs à bas revenu recevraient un soutien financier du régime universel, tandis que les pêcheurs aux revenus plus élevés, souvent admissibles à la totalité des prestations actuelles d'assurance-chômage, ne seraient plus assistés. Cette proposition ne réduirait pas la valeur totale des montants transférés aux pêcheurs, mais permettrait de redistribuer ces fonds d'après des critères axés sur une plus grande rentabilité économique.

Les permis de pêche commerciale et la répartition des stocks

Tant le Rapport Pearse que le Rapport Kirby concluent que les « permis à contingent individuel » ou les « contingents d'entreprise » sont les formules de permis à préférer lorsqu'elles peuvent être appliquées. Les permis à contingent individuel sont semblables à ceux qui permettent de contrôler l'utilisation d'autres ressources renouvelables (comme le bois, l'eau et les pâturages), en ce sens qu'ils fixent une limite aux prises de chaque pêcheur. Ce système supprime la principale cause de surcapacité (l'aspect de propriété commune des ressources halieutiques) et encourage les participants à adapter leurs bateaux et méthodes de pêche, afin de capturer la quantité de poisson autorisée de la façon la moins coûteuse possible.

Pour utiliser efficacement le système des contingentements, il faut toutefois disposer d'informations fiables sur les pêches réalisées. En outre, il est difficile d'ajuster les contingents dans la pêche des espèces sujettes à des fluctuations importantes et imprévisibles. Ces considérations interdisent l'utilisation de permis à contingent individuel dans la pêche au saumon et au hareng laité. Le Rapport Pearse conseille donc un système de permis qui limiterait les entrées et se baserait sur la capacité des équipements de ces deux secteurs de pêche, et un système de permis à contingent individuel dans la plupart des autres pêcheries de la côte Ouest. Comme indiqué plus haut, les permis représentent un moyen efficace de contrôler les dimensions de la flotte. Le Rapport Pearse conseille de recourir à un programme de rachat, afin de diminuer de 50 pour cent les flottes de pêche au saumon et au hareng.

Les contingentements sont faciles à appliquer, sur la côte Atlantique, aux chalutiers dont la longueur dépasse 18 mètres environ, aux harenguiers pêchant à la traîne et aux bateaux de pêche des pétoncles à la trôle. Comme la pêche côtière compte environ 8 000 bateaux plus petits, le contrôle des prises individuelles, imposé par un système de contingents, ne serait pas pratique dans ce secteur. Il vaudrait mieux contrôler les prises des pêcheurs côtiers, en limitant la quantité de matériel de chaque pêcheur. Le Rapport Kirby recommande que les permis ne soient pas transférables entre pêche côtière et pêche en mer, mais que les « contingents d'entreprise » puissent être

divisés et échangés à l'intérieur des secteurs. Depuis la réception du Rapport, le programme de contingents d'entreprise a été officiellement appliqué à toute la pêche hauturière au chalut dans l'Atlantique et, de façon expérimentale, à tous les bateaux d'une longueur de 16 à 19 mètres de la côte occidentale de Terre-Neuve. Ce système a été bien accueilli par les pêcheurs et n'a pas posé de gros problèmes pratiques.

La question de limitation des prises de la pêche côtière face à la pêche hauturière est difficile. Actuellement, les deux activités se partagent à peu près équitablement le total du volume pêché. En raison de la répartition de la main-d'œuvre, la pêche côtière atlantique (qui, d'après les estimations, représente de 85 à 90 pour cent des marins pêcheurs, flotte intermédiaire comprise) est toutefois tenue pour « sociale », tandis que la pêche hauturière, qui occupe de 10 à 15 pour cent de la main-d'œuvre, est considérée comme plus rentable, économiquement parlant. Cependant, comme le fait remarquer le Rapport Kirby, beaucoup de situations particulières renversent cette image. Ainsi, la pêcherie côtière du sud-ouest de la Nouvelle-Écosse réussit mieux, d'un point de vue économique, que la flotte de chalutiers de la côte sud de Terre-Neuve. Enfin, les facteurs économiques sont déterminés par la durée effective de la saison de pêche, le coût représenté par le produit de la pêche, la valeur inhérente des souches existantes et le nombre de pêcheurs qui partagent la valeur de la prise dans une région déterminée.

Depuis l'instauration de la limite des 200 milles en 1977, la pêche côtière et la pêche en haute mer de l'Atlantique se sont engagées dans une lutte décisive pour la répartition des espèces de poissons. Le conflit existe réellement, mais les termes utilisés pour le désigner prêtent à confusion. Ce n'est pas la distance entre la côte et le lieu de pêche qui est en jeu, mais plutôt le contrôle des ressources et les délais de livraison du produit aux industries de transformation.

Intégrées, les compagnies propriétaires de chalutiers (c'est-à-dire le secteur de la pêche en haute mer) ont recherché la sécurité que donne la pêche pratiquée tout au long de l'année. C'est pourquoi elles s'opposent à ce que les pêcheurs indépendants (du secteur de la pêche côtière) reçoivent des allocations plus hautes, eux qui ne peuvent généralement pas livrer du poisson tout au long de l'année, en raison de facteurs environnementaux (conditions météorologiques et migrations de poissons) et qui n'ont pas à livrer le produit de leur pêche à une installation particulière. Le bond saisonnier des livraisons des pêcheries côtières provoque également des difficultés de commercialisation.

Il est vraisemblable que le conflit continuera entre les secteurs de pêche et entre les provinces quant à l'accroissement de leur part respective de ressources, mais qu'il diminuera en intensité. Tout d'abord, le rythme de croissance des contingents a considérablement ralenti, ce qui signifie que la quantité de « poisson neuf » sur laquelle porte le litige est bien moindre. De plus, beaucoup ont fini par admettre qu'il ne sert à rien de capturer des quantités toujours plus grandes de poisson, vu les limitations du marché. Toujours d'après le Rapport Kirby, le ministère des Pêches et Océans a divisé tous les contingents de poisson de fond de l'Atlantique en pourcentage alloué au secteur côtier et de haute mer et a garanti que ces allocations resteraient

fixes pendant cinq ans au moins. Les Canadiens peuvent espérer que cet arrangement éliminera, à moyen terme au moins, les motifs éventuels de conflit « pêche côtière/pêche hauturière » qui subsisteraient.

Les considérations d'ordre international

Un certain nombre de facteurs, liés à la situation internationale, sont susceptibles d'influencer la politique et la gestion des pêcheries. Les gouvernements étrangers (principalement européens) continuent de chercher à obtenir la permission de pêcher, notamment la morue, dans la limite de 200 milles des eaux territoriales canadiennes. Ces gouvernements appuient généralement leur demande en proposant de donner au Canada un accès préférentiel à leurs propres marchés et en menaçant de fermer leurs marchés à nos produits halieutiques si nous n'accédons pas à leur demande.

Le Rapport Kirby recommande au Canada de développer et d'élargir ses marchés par les moyens traditionnels, plutôt qu'en donnant des autorisations de pêche aux flottes étrangères, en échange de l'accès à leurs marchés. Il demande également de réexaminer l'hostilité traditionnelle du Canada face aux investissements étrangers dans notre industrie de la pêche. Des investissements étrangers donneraient accès à des techniques et marchés nouveaux et apporteraient des capitaux dont le besoin se fait fortement sentir. Le contrôle final du gouvernement sur la ressource représente une mesure de protection des intérêts souverains qu'il n'est pas possible d'exercer dans beaucoup d'autres secteurs de l'économie. Peu de capitaux canadiens ou étrangers seront toutefois investis, tant que les pêcheries canadiennes ne disposeront pas de la technologie moderne et que l'accès au marché américain ne sera pas sûr.

Certains problèmes de développement et de gestion des pêcheries, notamment dans la pêche au saumon et au flétan dans le Pacifique, proviennent du conflit entre le Canada et les États-Unis sur les politiques et programmes, tant au niveau fédéral qu'au niveau de l'État ou de la province. Ces problèmes exigent la négociation de délicates questions politiques et la réussite de travaux réalisés par des commissions bilatérales comme la Commission internationale des pêcheries de saumon du Pacifique et la Commission internationale du flétan du Pacifique. En outre, étant donné que le Canada est une grande nation côtière, nous avons à la fois la responsabilité et le devoir de jouer un rôle actif dans la négociation de questions internationales comme le droit de la mer. Dans les grandes lignes, la Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer (1982) ou le « mouvement de clôturage » de la III[e] partie de cette Conférence a eu pour effet sur les pêcheries du Pacifique de renforcer la vulnérabilité de leur développement et de leur gestion face aux caprices de la diplomatie canado-américaine et aux accords dépassant le cadre des frontières. Des pressions internationales ont ainsi réduit la pêche canadienne au flétan. Certaines questions diplomatiques délicates se rapportant à la pêche au saumon ont cependant été résolues : un *Traité concernant le saumon du Pacifique* a été signé en mars 1985 après quatorze ans de négociation.

L'aquiculture

Le développement de l'aquiculture (élevage de poisson en bassin) et la culture de crustacés et de coquillages peuvent permettre à la fois d'augmenter l'offre et de réduire le chômage saisonnier. L'élevage du saumon en est au stade expérimental dans des stations de Colombie-Britannique et de la côte Atlantique. Les résultats actuels sont disparates, mais de nombreux observateurs envisagent l'avenir de ces techniques avec optimisme.

L'Asie et l'Europe pratiquent l'aquiculture depuis longtemps. Certains pays européens se sont maintenant lancés dans l'aquiculture commerciale à grande échelle. En 1982, la Norvège et le Danemark ont respectivement produit 20 000 tonnes de saumon et de truite par aquiculture; volume que la Norvège souhaite doubler sous peu. En revanche, la production canadienne de ces deux espèces, par aquiculture, a été inférieure à 800 tonnes en 1982. Cette année-là, l'ostréiculture japonaise a atteint 250 000 tonnes environ, contre 2 000 tonnes pour le Canada.

L'aquiculture permet aux producteurs de fournir régulièrement du poisson frais, toujours de haute qualité. Elle fournit aussi un autre emploi aux personnes abandonnant la pêche traditionnelle suite à la réduction des effectifs. L'aquiculture norvégienne illustre bien ces deux aspects : immédiatement implantée fermement sur les marchés européens, elle a créé directement des emplois (environ 2 000 en 1983) dans de petites communautés du bord de mer.

C'est probablement dans le domaine de l'aquiculture que se trouvera, à l'avenir, le plus grand taux de croissance, dans le secteur mondial de la pêche. Tout comme pour la recherche fondamentale dans le secteur agricole et forestier, les producteurs privés ne font pas spontanément d'investissements dans la recherche portant sur l'aquiculture. Les sommes en jeu sont trop élevées et les possibilités de rapport direct trop faibles. C'est pourquoi une part substantielle du financement, mais non la totalité, devra venir des gouvernements fédéral et provinciaux.

L'emploi, la rentabilité et le développement régional

Il est prévu que, dans le secteur de la pêche, l'emploi diminuera, sur les deux côtes, au cours des dix années à venir, suite à la réduction du volume pêché, à la modernisation et à la rationalisation. Vu que les peuplements de morue continuent à grandir, ces facteurs seront peut-être en partie compensés sur la côte Est et particulièrement à Terre-Neuve par une augmentation de la production, mais ailleurs la tendance est ambiguë. Le défi consiste à mettre sur pied des politiques qui feront lentement baisser le nombre de personnes employées dans la pêche. Si cette réduction est progressive, il devrait être possible d'assurer des revenus convenables aux personnes restant dans ce secteur d'activité et de proposer d'autres possibilités d'emploi aux autres. Nous traitons ailleurs dans le présent Rapport de l'ajustement de l'assistance, et nos recommandations s'appliquent à la pêche.

Les questions liées à la politique en matière de pêche dans les provinces atlantiques ont, invariablement, eu une importance politique, culturelle et

économique. Les mesures de rationalisation influeront inévitablement sur la répartition de la population côtière ainsi que sur le mode de vie rural. Il est difficile d'envisager une mesure politique en matière de pêche sur la côte Atlantique sans prendre ces aspects en considération. Les Canadiens ont finalement admis qu'il importe de respecter un équilibre entre les considérations économiques de rentabilité et celles d'ordre social. Comme on le déclarait aux membres de la Commission lors de nos séances :

> *Ce problème spécifique, que représentent dans certains cas la dépendance d'une industrie unique et les fluctuations de son environnement économique, peut mener à la dislocation sociale et à des discussions incessantes sur la question des objectifs sociaux de l'industrie et sa rentabilité économique.*
>
> (Conseil des pêcheries du Canada, mémoire, le 13 septembre 1983, p. 4.)

Le Rapport Kirby a reconnu cette dualité lorsqu'il a signalé deux objectifs importants pour la pêche dans l'Atlantique :

Objectif n° 1 : L'industrie des pêches de l'Atlantique doit avoir une viabilité économique constante, si par viabilité on entend une aptitude à surmonter des périodes de ralentissement des affaires avec un taux de faillite normal et sans aide des gouvernements.

Objectif n° 2 : L'emploi dans l'industrie des pêches de l'Atlantique doit être maximisé, avec comme contrainte d'assurer que les personnes occupées perçoivent un revenu raisonnable de leur occupation dans le secteur de la pêche, comprenant les transferts de revenus rattachés à ce secteur[6].

Le débat est axé sur les conditions spécifiques du compromis, à savoir sur le coût public impliqué par ce compromis, par rapport aux ressources du gouvernement et à la valeur que les Canadiens accordent au maintien de certaines traditions. De cet équilibre implicite se dégage un aperçu du rôle pertinent du gouvernement en matière de politique de pêche et de la place des pêcheries dans le développement socio-économique de la région.

Le Rapport ne voit pas grand-chose à ajouter aux documents techniques déjà présents dans les rapports de la Commission Pearse et du Groupe d'étude Kirby. Nous ne pouvons que répéter ce qui est déjà évident pour de nombreux Canadiens, à savoir que toute modification de la politique en matière de pêche est extrêmement difficile, parce que cette industrie est inextricablement liée au développement régional, à la politique de l'emploi et au désir profond de préserver le mode de vie et les communautés.

La présente Commission a la conviction que les Canadiens se privent d'importants avantages économiques provenant de l'industrie de la pêche, à cause de la façon dont celle-ci fonctionne. Le problème réel n'est peut-être pas de savoir si la rentabilité économique doit prendre le pas sur les objectifs sociaux, mais plutôt, de savoir si les Canadiens sont disposés à mettre en pratique les recommandations présentées dans la présente section, en appliquant la discipline nécessaire à l'adaptation, permettant ainsi à la pêche « sociale » et à la pêche « économique » d'en tirer des gains à plus long terme.

Conclusions

À ce point, nous, commissaires, ne tenterons pas de résumer les nombreuses recommandations déjà mentionnées; mais nous formulerons plutôt des suggestions qui nous semblent vitales pour le succès à moyen et à long terme des pêcheries canadiennes. Nous devrons faire beaucoup d'efforts pour nous assurer l'accès aux marchés extérieurs, notamment à celui des États-Unis. Les facteurs de qualité et ceux de nature technologique – bateaux-congélateurs, rapport qualité-prix, aquiculture et livraison de produits moins périssables entre autres – seront importants pour développer le marché du poisson frais et les autres marchés.

Les problèmes liés à la surcapacité devraient être traités en suivant les recommandations données par la Commission Pearse et le Groupe d'étude Kirby, quelques-unes d'entre elles étant déjà dans une certaine mesure appliquées. Un programme de stabilisation des revenus devra remplacer la disposition sur les prestations destinées aux pêcheurs dans le programme d'assurance-chômage. On devra traiter les conséquences du déclin de l'emploi conformément aux propositions faites dans les Parties III, V et VI du présent Rapport, qui étudient les questions concernant l'aide à l'adaptation et le développement régional.

Les membres de la Commission sont certains que, si les Canadiens et leurs gouvernements vont dans ce sens, les pêcheries continueront à accroître leur potentiel à l'échelle nationale et à jouer un rôle de premier plan en préservant et renforçant le réseau des petites communautés côtières canadiennes.

Notes

1. Canada, Groupe d'étude des pêches de l'Atlantique, *Naviguer dans la tourmente : une nouvelle politique pour les pêches de l'Atlantique*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1982, p. 23 – (Michael J.L. Kirby, commissaire).
2. Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (OAA), *Agriculture : Horizon 2000*, Rome, OAA, 1981, p. 82.
3. Voir le Groupe d'étude des pêches en Atlantique, *Naviguer dans la tourmente : une nouvelle politique pour les pêches de l'Atlantique*, et Canada, Commission sur la politique des pêches du Pacifique, *Pour remonter le courant : une nouvelle politique des pêches canadiennes du Pacifique*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1982 – (Peter H. Pearse, commissaire).
4. Commission sur la politique des pêches du Pacifique, *Pour remonter le courant : une nouvelle politique des pêches canadiennes du Pacifique*; et Groupe d'étude des pêches en Atlantique, *Naviguer dans la tourmente : une nouvelle politique pour les pêches de l'Atlantique*.
5. Le financement du programme national d'assurance-chômage est de la forme 25/75, en moyenne, lorsque le chômage avoisine 10 pour cent, c'est-à-dire que 25 pour cent est payé par le revenu consolidé et 75 pour cent par des primes. Les marins pêcheurs représentent une anomalie dans le programme d'assurance-chômage dans la mesure où beaucoup d'entre eux sont leur propre patron et ne versent par conséquent pas de « contribution de l'employeur ». La proportion des prestations d'assurance-chômage payée par les revenus consolidés aurait naturellement tendance à être plus élevée que la moyenne nationale.
6. Groupe d'étude des pêches en Atlantique, *Naviguer dans la tourmente : une nouvelle politique pour les pêches en Atlantique*, p. 198.

Ressources minérales

Profil de l'industrie

Au cours des années qui ont précédé la Première Guerre mondiale, la construction du réseau ferroviaire et la découverte de nouveaux gisements ont mené à l'établissement des premières collectivités minières du Canada. Kimberley et Thetford Mines ont été fondées en 1892, Glace Bay en 1901 et Timmins en 1912. Pendant les années 1920, le développement s'est poursuivi à un rythme accéléré grâce à l'amélioration des techniques d'exploration et d'extraction, ainsi qu'à une forte augmentation de la demande de minéraux. Le secteur minier a connu sa croissance la plus marquée pendant la période 1945–1970; le Canada s'est alors taillé la place qu'il occupe maintenant dans le commerce international des minéraux.

On retrouvera au tableau 12–10 les chiffres indiquant, pour les années 1973 et 1983, la place qu'occupe le Canada dans le monde en tant que producteur de 14 minéraux essentiels (sans compter le pétrole et le gaz). Le Canada se range parmi les sept premiers pays au monde pour la production de chacun de ces minéraux, à l'exception du charbon. Dans l'ensemble, il est le plus grand exportateur de minéraux au monde, et les ventes à l'étranger représentent plus de 80 pour cent de la production canadienne. Néanmoins, le Canada n'exerce plus l'influence qu'il a déjà eue sur le marché des ressources minérales et, à l'exception peut-être du nickel, on ne peut s'attendre à ce qu'il la recouvre. L'arrivée sur le marché de nouveaux concurrents a contribué à réduire considérablement la part du Canada dans la production mondiale de plusieurs minéraux. Entre 1973 et 1983, la part canadienne de la production mondiale de nickel est passée de 42 pour cent à 19 pour cent, celle de l'amiante de 42 pour cent à 20 pour cent et celle de l'argent, qui représentait plus de 16 pour cent de la production mondiale, est tombée à moins de 9 pour cent. Des baisses moins marquées, mais non négligeables, ont touché la part canadienne de la production mondiale de cuivre, de zinc et de plomb. Ce n'est que dans la production de potasse et de soufre que la place du Canada s'est sensiblement améliorée au cours des dernières années. Les représentants de l'industrie minière du Québec ont déclaré à la Commission :

> *En somme, [. . .], [on] nous renvoie une image catastrophique de l'état du secteur minier québécois. Au cours des dix dernières années, c'est-à-dire de 1973 à 1982 inclusivement (et l'image de 1983 sera pire encore), la production de cuivre a baissé de 36 pour cent, celle du zinc de 54 pour cent, celle de l'amiante de 56 pour cent et celle du minerai de fer de 25 pour cent depuis 1977. Seule la production de l'or a considérablement augmenté au cours de la dernière décennie, soit 145 pour cent.*
>
> (Association des mines de métaux du Québec Inc., transcription, vol. 33, Québec, le 25 octobre 1983, p. 263.)

Bien que le Canada exporte des minéraux vers plus de cent pays, les clients les plus importants, en 1983, étaient les États-Unis (60 pour cent des exportations canadiennes), la Communauté économique européenne (CEE) (15 pour cent) et le Japon (7,5 pour cent). En 1983, les revenus les plus élevés issus de l'exportation de métaux et de minéraux non métalliques (à

TABLEAU 12-10 Production canadienne et rang mondial des principaux produits miniers

Minerais	Production canadienne 1983 (1973)	Pourcentage de la production mondiale 1983[a] (%) (part en 1973)	Rang du Canada en 1983[a] (rang en 1973)	Principaux producteurs (rang en 1983)
Minerai de fer (production minière)	33,5 millions t[b]	4,5%	7	URSS (1)
	(47,5 millions t)	(5,7%)	(4)	Brésil (2) Australie (3) Chine (4) Inde (5) É.-U. (6)
Cuivre (production minière)	653 000 t	7,6 %	4	Chili (1)
	(824 000 t)	(11,3 %)	(3)	URSS (2) É.-U. (3) Zambie (5)
Nickel (production minière)	125 000 t	19,1 %	2	URSS (1)
	(249 000 t)	(42,5 %)	(1)	Australie (3) Nouvelle-Calédonie (4) Cuba (5)
Zinc (production minière)	988 000 t	16,5 %	1	URSS (2)
	(1 226 000 t)	(22,4 %)	(1)	Australie (3) Pérou (4) É.-U. (5)
Plomb (production minière)	272 000 t	7,3 %	4	URSS (1)
	(342 000 t)	(10,0 %)	(4)	É.-U. (2) Australie (3) Pérou (5)
Or (production minière)	73 512 kg	5,1 %	3	Afrique du Sud (1)
	(64 650 kg)	(4,7 %)	(3)	URSS (2) Chine (4) É.-U. (5)
Argent (production minière)	1 197 t	8,9 %	5	Mexique (1)
	(1 477 t)	(16,3 %)	(1)	Pérou (2) URSS (3) É.-U. (4)
Molybdène (monde occidental)	10 194 t (13 785 t)	16,7 % (16,5 %)	4 (2)	Chili (1) É.-U. (2) URSS (3) Mexique (5)

TABLEAU 12-10 Production canadienne et rang mondial des principaux produits miniers (suite)

Minerais	Production canadienne 1983 (1973)	Pourcentage de la production mondiale 1983[a](%) (part en 1973)	Rang du Canada en 1983[a] (rang en 1973)	Principaux producteurs (rang en 1983)
Aluminium[c] (métal primaire)	1 094 000 t (941 500 t)	7,6 % (7,5 %)	3 (4)	É.-U. (1) URSS (2) Allemagne de l'O. (4) Norvège (5)
Amiante	858 000 t (1 690 000 t)	20,3 % (41,5 %)	2 (1)	URSS (1) Afrique du Sud (3) Zimbabwe (4) Brésil (5)
Potasse (équivalent K_2O)	6 294 000 t (4 453 000 t)	23,6 % (19,9 %)	2 (2)	URSS (1) Allemagne de l'E. (3) Allemagne de l'O. (4) France (5)
Soufre (élémentaire)	6 631 000 t (4 168 000 t)	17,9 % (14,5 %)	2 (2)	É.-U. (1) URSS (3) Pologne (4) France (5)
Uranium[d] (concentrés d'U)	6 823 t (3 661 t)	19,2 % (18,7 %)	2 (2)	É.-U. (1) Afrique du Sud (3) Namibie (4)
Charbon	44 787 000 t (20 473 000 t)	n.d.	n.d.	n.d.

Sources : Canada, Énergie, Mines et Ressources Canada, *Annuaire des minéraux du Canada*, 1973 et 1983, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1975 et 1984, tableau 8; et *L'industrie minérale au Canada : rapport mensuel*, janvier 1985, tableau 3, p. 10-11.

Nota : n.d. = non disponible. Le Canada ne figure pas parmi les dix grands producteurs de charbon du monde. Les cinq principaux producteurs sont : les États-Unis, l'Union soviétique, la Chine, la Pologne et l'Allemagne de l'Ouest.

a) Chiffres préliminaires;
b) t = tonnes;
c) livraisons plutôt que production;
d) monde occidental seulement.

l'exception des hydrocarbures) venaient, dans l'ordre, des exportations d'aluminium, de cuivre, de minerai de fer, de potasse, de nickel, de zinc, d'amiante, de molybdène et de plomb.

L'industrie minière a toujours joué un rôle essentiel dans le développement économique et régional de notre pays. Aujourd'hui, cette industrie domine l'activité économique de plus de 140 collectivités du Canada[1], bien que l'emploi dans l'industrie minière compte pour moins de 2 pour cent du nombre total des emplois au pays. Quant à la valeur de la production minérale (à l'exception des hydrocarbures), l'Ontario occupait la première place en 1984; le Québec, la Colombie-Britannique, la Saskatchewan et Terre-Neuve venaient ensuite.

Comme l'indique le tableau 12-11, l'emploi dans l'industrie des métaux et des minéraux non métalliques a connu une croissance continue pendant les années 1960 et comptait 87 000 personnes en 1970. Les années 1970 virent des fluctuations de l'emploi dans l'industrie des métaux, mais, en général, l'emploi dans l'industrie minière en 1980 s'est maintenu à ce qu'il était en 1970. La récession de 1981–1982 a entraîné une diminution des emplois dans ce secteur. Le nombre total d'emplois, en 1982, est tombé à moins de 79 000, niveau le plus bas que l'industrie ait connu depuis le milieu des années 1960. Certaines régions, entre autres le Yukon et le Québec – Labrador, ont été particulièrement touchées. Le nombre d'emplois dans les industries de la fabrication de produits minéraux a connu une croissance plus régulière entre les années 1960 et 1980, pour atteindre 180 000 emplois en 1980. Les effets de la récession se sont aussi fait sentir dans ce secteur : en 1982, le nombre total d'emplois n'était plus que de 161 000.

Le marché des ressources minérales est dominé par quelques sociétés multinationales qui, souvent, fixent les prix d'une façon oligopolistique et accaparent le marché par une intégration verticale et des contrats à long terme. Ainsi, les prix mondiaux de l'aluminium, de l'amiante, du soufre, de l'uranium et de la potasse sont déterminés par les sociétés multinationales, tout comme les prix américains, canadiens et sud-américains du cuivre et du zinc ainsi que le prix européen du zinc. La faible demande de nickel et de molybdène a empêché la fixation des prix dans un régime oligopolistique. Les contrats à long terme sont d'une grande importance pour les prix du cuivre, du minerai de fer, du charbon, du manganèse, de la bauxite, de l'aluminium et de l'uranium.

La production mondiale de la plupart des minéraux a connu une croissance rapide au cours des années 1950 et 1960. Au cours de la même période, les prix moyens ont baissé. Pendant les années 1970, cependant, le taux de croissance de la production a diminué brusquement, alors que les prix ont connu un redressement et une augmentation sensibles. Ces hausses de prix des années 1970 ne provenaient pas d'un manque de découvertes de nouvelles réserves, puisqu'elles ont continué d'augmenter. Elles résultaient en partie de la forte augmentation du prix du pétrole au cours des années 1970, les coûts énergétiques représentant une part considérable des coûts de la production minérale. Les inquiétudes croissantes au sujet des dangers de la production minérale pour l'environnement et la santé ont aussi entraîné une augmentation des coûts pour les producteurs.

TABLEAU 12-11 Nombre de personnes employées dans le secteur des produits miniers

	Emploi dans l'industrie minière1976 –1982[a]						
	1961	**1966**	**1970**	**1976**	**1980**	**1981**	**1982**
Métaux	58 591	61 670	66 590	68 269	66 118	68 712	61 503
Minéraux non métalliques	16 238	18 734	20 660	21 334	21 440	20 574	17 171
Total	74 829	80 404	87 250	89 603	87 558	89 286	78 674

	Traitement des minéraux—Industrie[b] Emploi 1976 –1982[a]						
	1963[c]	**1966**	**1970**	**1976**	**1980**	**1981**	**1982**
Industries des métaux primaires	91 621	110 303	116 545	117 041	126 450	125 168	113 215
Minéraux industriels non métalliques	44 487	51 144	49 428	55 021	56 086	55 269	47 949
Total	136 108	161 447	165 973	172 062	182 536	180 437	161 164

Source : Canada, Énergie, Mines et Ressources Canada, *Annuaires des minéraux du Canada, 1970, 1975, 1984–1985*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1972, 1977, 1985, résumé statistique.

a) Comprend les ouvriers, les employés administratifs et de bureau. Exclut les combustibles, sauf le raffinage du pétrole;

b) Inclut le laminage des métaux, les fonderies, les usines métallurgiques, les usines sidérurgiques de la chaux et de l'argile, les verreries, le raffinage du pétrole;

c) Les chiffres de 1961 ne sont pas disponibles.

Perspectives

Lors des audiences, les commissaires ont pu entendre un éventail d'opinions sur les perspectives de l'industrie minière canadienne. Certaines des interventions étaient très optimistes :

> *Ce n'est pas une situation dramatique pour le marché minier. Nous disposons de richesses, par exemple, [...]. Le Canada est potentiellement très riche. En fait, nous sommes certainement l'un des pays du monde les plus nantis.*
>
> (*Falconbridge Limited*, transcription, vol. 31, Sudbury, le 20 octobre 1983, p. 5993.)

D'autres participants étaient moins confiants :

> *Comme chacun le sait, l'industrie minière du Canada subit sa plus sévère régression depuis les années 1930. Les marchés cycliques des métaux ou les récessions profondes, qui on affecté l'économie de la plupart des pays occidentaux, ne sont pas les seuls responsables de ce malaise. Les bouleversements qui ont touché les marchés mondiaux des métaux en sont également la cause.*

Durant ces dernières années, des augmentations au niveau des coûts de l'énergie ont entraîné un double effet d'accroissement des coûts de production pour la plupart des opérations industrielles et de réduction du taux de croissance de la consommation d'un grand nombre de métaux de base.

De plus, plusieurs producteurs de minéraux sont demeurés conpétitifs, grâce à des subventions ou aides octroyées par leurs pays respectifs. Il en résulte une compétition accrue [. . .].

(*Prospectors and Developers Association*, transcription, vol. 51, Régina, le 24 novembre 1983, p. 10746.)

Le Canada se classe en troisième position parmi les pays producteurs de minéraux; cependant, même s'il demeure le premier producteur minier, sa participation aux échanges a diminué et le marché minier mondial auquel il prend part est figé et de plus en plus restreint.

(*B.P. Selco Inc.*, mémoire, le 14 décembre 1983, p. 4.)

Généralement les participants, tout en reconnaissant que la situation dans l'industrie est préoccupante, ne croyaient pas au déclin de l'industrie minière. La situation pourrait selon eux s'améliorer si le gouvernement et le secteur privé prenaient des mesures appropriées :

Contrairement à l'opinion générale, notre avoir minier n'est pas très important, si l'on s'en réfère aux normes internationales [. . .]. Cet avoir canadien est cependant amplement suffisant pour continuer à engendrer un renouveau de prospérité dans la plupart de nos régions les moins favorisées, compte tenu de l'intensité de l'exploration au Canada et de nos compétences techniques, ainsi que du soutien du gouvernement.

(*B.P. Selco Inc.*, mémoire, le 14 décembre 1983, p. 8–9.)

Les opinions variaient cependant quant à savoir si ces problèmes étaient propres à l'industrie tout entière ou s'ils ne concernaient que certains produits de base. *Inco Limited* a déclaré à la Commission : « [. . .] les difficultés que connaît l'industrie du cuivre affectent, dans une certaine mesure, toute l'industrie minière canadienne » (*Inco Limited*, transcription, vol. 30, Thompson, le 19 octobre 1983, p. 5808). La Chambre de commerce du Canada, pour sa part, ne partageait pas ce point de vue :

Dans le domaine minier, certains secteurs nous poseront de graves problèmes, comme celui du cuivre. Cependant, il en existe d'autres sous notre contrôle, dans lesquels nous pensons, en fonction de notre productivité, être compétitifs. La potasse, le charbon et [. . .] le zinc également grâce auxquels nous dominons le marché international au niveau des pays développés [. . .].

(La Chambre de commerce du Canada, transcription, vol. 70, Hull, le 14 décembre 1983, p. 14861–14862.)

Les difficultés que connaît actuellement l'industrie minière canadienne résultent de trois facteurs inséparables : la récente récession, les changements de structure des modes de production et de commerce et le progrès technologique. La récession a eu de graves conséquences sur la demande mondiale de minéraux. Comme tous les autres grands producteurs, le Canada s'est retrouvé avec un excédent de réserves et une capacité de production non

utilisée dans presque toute l'industrie minière. La consommation mondiale de certains minéraux n'a pas encore retrouvé les sommets qu'elle a connus il y a dix ans.

Les effets des changements de structure dans les marchés mondiaux de minéraux ont commencé à se faire sentir en même temps que le ralentissement de l'économie mondiale. L'évolution de l'industrie dans les pays de l'Ouest a causé une baisse de l'utilisation des métaux et cette tendance n'a pas été compensée par des taux élevés de croissance économique dans certains pays industrialisés. Parmi les autres facteurs de changement, on peut citer l'entrée de nouveaux pays producteurs dans certains secteurs miniers, la substitution des plastiques, des céramiques et même du verre au cuivre, à l'acier, au plomb et au nickel, le remplacement d'un métal (par exemple, l'aluminium) par un autre (comme le cuivre ou le nickel), les utilisations nouvelles de certains métaux, tel le cuivre pour le chauffage solaire et la climatisation. Toujours parmi les facteurs de changement, citons la diminution de la demande de fer et d'acier, de zinc, de cuivre, de nickel et de plomb, suite à la popularité des petites voitures, la baisse de la demande de plomb et d'amiante à cause des dangers qu'ils présentent pour la santé et, finalement, l'augmentation du recyclage des métaux. En général, ces changements laissent croire que l'un des principaux défis auquel l'industrie minière mondiale aura à faire face consistera à développer et à commercialiser de nouvelles utilisations pour sa production.

Les prévisions de croissance de la demande et d'augmentation des prix sont d'autant plus prudentes qu'elles sont récentes. Presque toutes les études achevées avant 1980, ou même 1982, nous semblent maintenant irréalistes. Selon les prévisions de septembre 1984 de la Banque mondiale, que l'on peut trouver au tableau 12–12, la demande mondiale de minéraux augmentera beaucoup plus lentement, au cours des dix prochaines années, qu'elle ne l'a fait pendant les deux décennies antérieures à 1973. La croissance, quant à elle, ne sera pas aussi lente qu'elle ne le fut de 1973 à 1980. La Banque mondiale prévoit que les taux les plus élevés de croissance de la demande se retrouveront dans les pays en voie de développement. Ces pays, cependant, ne constitueront peut-être pas un marché suffisant pour absorber une forte expansion des exportations de minéraux de pays développés comme le Canada.

Les prévisions des prix ne sont guère encourageantes. À la colonne 6 du tableau 12–12, on trouve les prévisions de la Banque mondiale concernant les taux de changement des prix réels pour les dix prochaines années. Seuls les prix du plomb et de la potasse connaîtront, d'ici 1990, une hausse par rapport à 1983. La Banque mondiale prévoit une reprise des prix réels après 1990 pour tous les minéraux étudiés, sauf pour le minerai de fer et la potasse, encore que seuls les prix du cuivre, de l'aluminium et du zinc dépasseront quelque peu, en 1995, les niveaux atteints en 1981. En général, les prix des minéraux, pour les dix prochaines années, ne différeront donc pas, en moyenne, de ceux des années 1970.

Que signifient ces prévisions pour les différents minéraux canadiens? Il semblerait qu'un certain nombre d'industries d'extraction, de fusion et de raffinage feront face à une forte concurrence, en particulier les industries qui

TABLEAU 12-12 Prévisions globales de la demande

	Taux de croissance de la demande établi par des économistes (% par année)				Évolution du prix réel	
Minéraux	**Industrie**	**Planification centralisée**		**Pays en voie de développement**	**(1983/1981) x 100**	**Prévision d'après 1984 (% par année)**
Minerai de fer[a]					102,5	
1983–1990						-1,12 %
1990–1995						0,00 %
1985–1995	0,1 %	1,1 %	5,3 %	1,0 %		
Aluminium[b]					107,1	
1983–1990						-0,75 %
1990–1995						0,79 %
1985–1995	2,6 %	2,0 %	4,7 %	2,9 %		
Cuivre					95,8	
1983–1990						-0,14 %
1990–1995						1,72 %
1985–1995	0,9 %	2,1 %	3,4 %	1,6 %		
Nickel[c]					97,8	
1983–1990						-0,22 %
1990–1995						1,69 %
1985–1995	1,6 %	0,7 %	3,6 %	1,5 %		
Zinc					94,6	
1983–1990						-0,22 %
1990–1995						1,69 %
1985–1995	2,2 %	1,9 %	3,1 %	2,3 %		
Plomb					61,3	
1983–1990						3,21 %
1990–1995						0,63 %
1985–1995	0,7 %	2,6 %	3,0 %	1,6 %		
Potasse					60,6	
1983–1990						5,75 %
1990–1995					0,0	0,00 %
1985–1995	1,6 %	3,1 %	4,6 %	2,8 %		

Source : Banque mondiale, *Price Prospects for Major Primary Commodities*, Washington D.C., Banque mondiale, *Economics and Research Staff*, 1984, vol. I, II, et IV.

a) Taux de croissance prévus pour les importations brutes (1985–1995);
b) On a utilisé les prix courants des producteurs des États-Unis;
c) On a utilisé les prix du marché des négociants publié par *Metals Week*.

dépendent du cuivre dont plusieurs des marchés traditionnels se tournent maintenant vers d'autres produits. Quant au nickel, même si le coût de production, au Canada, est le plus bas au monde, les mesures de protection au moyen de subventions qu'appliquent certains pays moins développés (PMD) et certains pays membres du Conseil pour l'aide mutuelle économique (COMECON) causeront un excédent de la capacité de production canadienne et un affaissement des prix pendant les années à venir. Au Canada, les coûts

de production ont baissé de façon appréciable depuis quelques années, mais même lorsque le dollar canadien vaut 0,75 dollar US, nos coûts sont encore un peu plus élevés que les prix prépondérants sur les marchés mondiaux.

Le plomb maintenant moins employé dans la peinture et l'essence, a perdu la place qu'il occupait sur le marché. Son marché le plus important (environ 50 pour cent des ventes) est celui de l'industrie des batteries à oxyde de plomb. Jusqu'à maintenant, on ne connaît pas de substitut pour ce type de batterie, quoique la réduction des dimensions des voitures ait fait baisser la demande de ce métal. Les ventes de zinc dépendent beaucoup de son utilisation dans les alliages d'acier. Par conséquent, le succès des aciers améliorés, tels l'acier haute résistance faiblement allié et l'acier double phase, par rapport à la concurrence des plastiques et autres nouveaux matériaux qui pénètrent les marchés traditionnels de l'acier, affectera non seulement l'industrie du fer et de l'acier, mais aussi celle du zinc.

Les prévisions concernant le minerai de fer indiquent un surplus sur les marchés mondiaux jusqu'au début de 1990, surtout à cause d'une diminution de la demande d'acier. Cet excédent chronique de la capacité de production porte à croire que les producteurs dont les coûts sont élevés, entre autres le Canada, éprouveront des difficultés financières. *Inco Limited* déclarait devant la Commission que « [...] l'Australie et le Brésil, à eux seuls, pourraient satisfaire les besoins mondiaux de minerai de fer pendant plus de cinquante ans, au rythme actuel de consommation » (*Inco Limited*, mémoire, le 11 octobre 1983, p. 7).

La part du Canada dans la production mondiale d'aluminium a augmenté quelque peu, au cours des dix dernières années, surtout à cause du coût relativement peu élevé de l'électricité. De plus, contrairement à la plupart de ses concurrents, l'industrie canadienne met en service de nouvelles usines à haut rendement énergétique. L'avenir de la production de l'aluminium au Canada semble donc prometteur.

À l'heure actuelle, l'or est l'objet principal des activités d'exploration et de mise en valeur dans l'industrie minière canadienne. En 1983, 70 pour cent de tous les nouveaux investissements dans le secteur des mines étaient dirigés vers la production de l'or[2].

En 1983, le Canada a produit 19 pour cent de la production totale d'uranium des pays de l'Ouest. Il se peut que nous remplacions bientôt les États-Unis au rang de premier producteur mondial. Au Canada, seulement 11 pour cent de l'électricité est produite dans des centrales nucléaires. Ce chiffre devrait atteindre 19 pour cent en 1990 et 22 pour cent en 2005[3]. Malgré cette augmentation, l'utilisation de l'uranium au Canada ne représentera que 15 pour cent environ de la production intérieure.

La difficulté, dans un proche avenir du moins, consistera à trouver des marchés pour nos surplus, alors qu'on note une tendance généralisée vers un excès de l'offre. Au cours des prochaines années, la demande d'uranium aux États-Unis devrait représenter environ la moitié de la demande totale des pays non-communistes, non satisfaite par la production intérieure et par des contrats à long terme. Et pourtant, les nouvelles ventes dans ce pays sont très importantes pour l'avenir de notre industrie[4]. De plus, au cours des années, les producteurs des États-Unis ont tenté d'empêcher les importations d'uranium

au moyen de mesures protectionnistes préconisées par le Congrès américain. Jusqu'à présent, comme dans le cas du bois d'œuvre, ces efforts sont demeurés vains. Après les États-Unis, les plus grandes possibilités de ventes nouvelles se trouveront en Europe de l'Ouest, où le produit canadien est bien établi.

Ces deux obstacles à la production et à l'exportation d'uranium peuvent n'être que temporaires. La production d'énergie nucléaire dans les pays de l'Ouest devrait doubler au cours de la prochaine décade; il en sera probablement de même aux États-Unis où la croissance du secteur nucléaire a été retardée par des annulations et des délais. À long terme, par conséquent, la valeur des exportations canadiennes d'uranium devrait augmenter considérablement.

Les perspectives des quatre principaux produits minéraux non métalliques varient selon les produits. L'industrie de l'amiante connaîtra vraisemblablement le plus de difficultés en raison des risques qu'elle comporte pour la santé. La demande mondiale de potasse augmentera considérablement, à long terme, mais il y aura un excès de l'offre pendant quelques années. Les réserves de potasse de la Saskatchewan sont les plus grandes et les moins coûteuses; cette province se taillera sans doute une place importante sur les marchés mondiaux dans les années à venir. La production de potasse en Saskatchewan devrait augmenter de 7 pour cent par année. Les États-Unis, la Chine, l'Inde et le Brésil constitueront, selon toutes probabilités, les marchés de la potasse de cette province[5]. Il importerait de décider si l'industrie devrait se contenter de subir les à-coups du marché, en tant que fournisseur secondaire, ou tenter de dominer le marché au moyen de contrats à long terme.

La plus grande partie du soufre produit au Canada est un sous-produit de l'industrie du gaz naturel. Le soufre est récupéré lors du processus « d'adoucissement » du gaz. La consommation mondiale de soufre a augmenté en 1983 et 1984, après avoir connu une baisse prononcée aux États-Unis et une diminution moindre en Europe de l'Ouest en 1983. À court terme, la consommation mondiale devrait excéder la production. En conséquence, les stocks de soufre au Canada devraient continuer de baisser et les prix devraient monter. La dé-réglementation des prix du gaz naturel, au Canada, devrait entraîner l'augmentation de la production et des ventes de gaz aux États-Unis et l'augmentation subséquente de la production de soufre[6].

Les réserves de charbon sont plus largement dispersées dans le monde que celles de la plupart des autres minéraux. Par conséquent, le commerce du charbon est relativement limité. Le charbon métallurgique, utilisé pour la fabrication de l'acier, a longtemps constitué la principale exportation de charbon dans le monde. Au cours des dernières années, cependant, le commerce du charbon thermique, c'est-à-dire du charbon utilisé pour la production d'électricité, a augmenté en raison des efforts des différents pays pour diversifier les sources d'énergie. En même temps, l'efficacité croissante dans la production de l'acier et la substitution d'autres matériaux à l'acier ont entraîné une baisse de la demande de charbon métallurgique. L'industrie canadienne de charbon métallurgique, qui représente encore 85 pour cent des exportations canadiennes de charbon, doit supporter le fardeau d'un excédent

considérable de capacité de production et doit faire face à plusieurs concurrents étrangers. En 1984, au moment où de grands projets de développement démarraient dans le nord-est de la Colombie-Britannique, les producteurs de la région sud-est de cette province fermaient une partie de leurs installations. Selon les prévisions relatives à la demande de charbon destiné à l'exportation, on n'aura pas besoin d'augmenter la capacité de production au-delà du niveau atteint vers le milieu des années 1980. Néanmoins, l'Office national de l'énergie prévoit que les exportations augmenteront, au point de constituer 38 pour cent de la demande totale de charbon canadien en 2005, comparativement à 29 pour cent en 1983[7].

Bien que les coûts du charbon canadien au carreau de mine soient généralement comparables à ceux des autres pays producteurs, nos coûts de transport sur de longues distances, de la mine au port, sont relativement élevés. Par conséquent, le prix du charbon thermique canadien, en dépit de sa faible teneur en soufre, se trouve souvent dans une position désavantageuse sur les marchés européens, comparativement au charbon de l'est des États-Unis, de la Pologne, de l'Afrique du Sud et même de l'Australie.

Le Japon est le plus grand importateur de charbon au monde. Le Canada détient 15 pour cent du marché japonais du charbon métallurgique, mais il est difficile de prévoir si la proportion des exportations canadiennes vers le Japon augmentera ou diminuera. Les producteurs canadiens et les gouvernements provinciaux devront peut-être former un front commun en vue de négocier avec le Japon, comme le font déjà leurs concurrents australiens. Le Japon assure le financement de nouvelles mines dans le nord-est de la Colombie-Britannique et à d'autres endroits du monde, ce qui a pour effet de faire baisser les prix que les producteurs obtiennent pour leur produit dans ce pays.

L'Office national de l'énergie prédit que la demande de charbon augmentera, en moyenne, de 2 pour cent annuellement entre 1983 et 2005. La répartition de la demande demeurerait plus ou moins la même qu'en 1983, c'est-à-dire que la production d'électricité représenterait environ 74 pour cent de la demande totale. On prévoit que la part du charbon dans la production canadienne d'électricité passera de 17,3 pour cent en 1983 à 14,3 pour cent en 2005. Cependant, l'utilisation totale du charbon pour la production d'énergie (production d'électricité et toutes les autres utilisations) devrait augmenter de 53 pour cent d'ici 2005[8]. On propose souvent qu'Hydro-Ontario achète plus de charbon thermique en provenance de l'Ouest du Canada et moins des États-Unis, afin d'étendre les marchés du charbon de l'Ouest. Du point de vue de l'efficacité relative aux coûts de transport et à la valeur énergétique, il revient cependant plus cher de s'approvisionner aux sources canadiennes. Par contre, le charbon américain a une plus haute teneur en soufre que le charbon canadien et entraîne des coûts sociaux élevés à cause de ses effets nocifs sur l'environnement. En résumé, même si la production et les exportations de charbon ne progressaient pas au rythme des dix dernières années, la production de charbon devrait continuer d'augmenter.

À moins de changements imprévus sur la scène mondiale, il semble peu probable que le secteur de la production minérale au Canada retrouve bientôt, sinon jamais, les marchés actifs des années 1950 et 1960. La situation continuera d'être bonne pour certains minéraux, comme la potasse,

l'aluminium et l'or. Pour beaucoup d'autres produits, cependant, les gains seront plus difficiles à réaliser que pendant les décennies précédentes. Si l'industrie canadienne veut conserver sa part actuelle du marché mondial, c'est-à-dire croître au moins au même rythme que la demande nouvelle, elle devra pouvoir soutenir la concurrence mondiale.

Énoncé des problèmes et recommandations

Le commerce mondial

L'expansion des exportations canadiennes de minéraux se heurte à plusieurs obstacles. Plusieurs pays en voie de développement ont eu recours à des subventions et à l'aide extérieure pour l'exploitation de leurs ressources minérales. En dépit d'un ralentissement de la demande, ces pays continueront de produire et d'exporter des minéraux, à des prix soutenus par des subventions si nécessaire, afin de préserver les emplois et d'assurer la rentrée de devises étrangères. Il est permis de penser que certains pays du Conseil pour l'aide mutuelle économique (COMECON) appliquent aussi des politiques de subventions aux exportations. Une grande partie du commerce mondial des minéraux (environ 50 pour cent du commerce mondial du cuivre et 40 pour cent du commerce du nickel, par exemple) est rigidement contrôlée par les gouvernements.

Les obstacles au commerce nuisent souvent aux exportations canadiennes de minéraux. La majorité des pays développés accordent des conditions préférentielles aux métaux non ferreux provenant de la plupart des pays en voie de développement, dans le cadre du Système général de préférences. De plus, certains marchés sont difficiles à pénétrer, du fait d'ententes spéciales à caractère régional rattachant les échanges commerciaux et l'aide internationale, tels les arrangements entre la Communauté économique européenne et les anciennes colonies d'Afrique. En outre, plusieurs pays permettent l'entrée libre des matières premières, mais imposent des tarifs élevés sur les minéraux transformés. Le mouvement protectionniste américain menace les exportations canadiennes d'acier, de cuivre, d'uranium et, probablement, d'aluminium en invoquant les faibles coûts de notre hydro-électricité qu'il dit subventionnée.

Le Canada jouit cependant de certains avantages dans le commerce international des minéraux. Comme il ne détermine pas le prix, mais l'accepte plutôt, même une baisse de un cent du dollar canadien par rapport au dollar américain améliore la position concurrentielle du Canada ou augmente les bénéfices des entreprises canadiennes. Cependant, pour que la dépréciation aide l'industrie, la baisse du dollar canadien ne doit pas seulement servir à compenser les hausses de coûts. D'autres facteurs influent sur l'amélioration de la situation du Canada dans le commerce mondial des minéraux : stabilité politique du pays, formation de la main-d'œuvre, savoir-faire technologique et systèmes de transport bien développés. Ces éléments aident à compenser certains désavantages du Canada et de plusieurs pays développés, comme les salaires élevés et les gisements d'une qualité inférieure.

Le succès des entreprises canadiennes sur les marchés internationaux dépendra des efforts renouvelés de l'industrie minière et du gouvernement. Nous pouvons rester un important pays producteur de minéraux, mais cela ne se fera pas spontanément. Nous devrons évidemment préserver et consolider notre accès aux marchés internationaux, tout en adoptant d'autres mesures précises.

La performance de l'industrie

Plusieurs sociétés minières canadiennes devront avant tout surmonter leur mauvaise situation financière, en particulier le rapport entre l'endettement et la valeur nette et les frais d'intérêt élevés dus à cette situation. Même si ce rapport était connu depuis la fin des années 1960, il n'a pris des proportions sérieuses que depuis le relèvement des taux d'intérêt et la récession mondiale du début des années 1980. Le rapport dette/valeur nette est passé de 0,60 en 1970–1980 à 1,04 en 1982; le rapport entrées et sorties de fonds/dette a baissé au cours de la même période de 0,54 à 0,04[9]. Cette situation résultait, en grande partie, de la décision des entreprises de recourir à des prêts bancaires plutôt qu'à des apports de capitaux et à des obligations à long terme, apparemment pour prévenir la dilution des avoirs des actionnaires et augmenter le rendement de ces investissements. Ce choix n'a pas été imposé à l'industrie par une augmentation des besoins en capital, puisque le rapport valeur nette/valeur ajoutée, dans le secteur minier, a effectivement diminué entre 1941 et 1976[10]. Cette situation n'était pas non plus une simple conséquence de la récession économique, car la tendance au financement par endettement s'est maintenue pendant plusieurs cycles d'exploitation.

Dans le passé, les dépenses effectuées pour la recherche et le développement de techniques d'exploration, d'extraction, de fusion et de raffinage ont grandement contribué à maintenir la compétitivité de l'industrie minière canadienne. Récemment, cependant, seule l'industrie de l'aluminium a investi de façon importante dans la recherche et le développement de processus nouveaux. Dans les autres secteurs des ressources minérales, les dépenses de recherche et de développement ont été minimes. On a également peu fait pour trouver des utilisations nouvelles des métaux; il s'agit pourtant d'un besoin pressant vu l'apparition, sur le marché, de plusieurs produits de remplacement des métaux.

Plusieurs analystes de la gestion ont insisté sur l'insuffisance et la vue à trop court terme de la planification d'entreprise dans le secteur minier, défauts qui ont conduit à des revirements politiques et à l'inefficacité des mesures d'amélioration à long terme des coûts et de l'efficience. Ils ont souligné le peu d'efforts réalisés en vue de diversifier les produits et les marchés, et la tendance à substituer un salaire élevé au développement approprié des ressources humaines et des relations employeur-employé. Les intervenants, au cours des audiences publiques de la Commission, ont reconnu ces problèmes :

> *Au niveau de l'industrie minière, la première tâche consiste en une réorganisation en quatre phases :* a) *une expansion et une amélioration de l'efficacité de la technique d'exploration au Canada [. . .];* b) *un développement de la recherche*

de technologies d'exploration et minières [. . .]; c) une réorientation des efforts au profit des mines plus petites, hautement rentables, économiques [. . .]; d) la prospection de nouveaux marchés et de nouvelles applications en ce qui concerne nos projets.

(*BP Selco Inc.*, mémoire, le 15 décembre 1983, p. 16–17.)

Quoique les changements de la situation mondiale échappent au contrôle des entreprises canadiennes, l'industrie même pourrait, semble-t-il, en faire plus pour améliorer sa performance. Elle devrait moins compter sur les prêts bancaires que par le passé, mais recourir aux capitaux, même si cette mesure signifie que le prix des nouvelles actions sera inférieur à la valeur comptable. On devrait aussi accorder plus d'attention à la question des relations avec les employés et au développement des ressources humaines. Certes, la dépréciation du dollar améliore la position concurrentielle de l'industrie canadienne sur les marchés internationaux, mais il importe de veiller à ce que le coût des salaires et de la rémunération des cadres ne devienne pas exorbitant. Finalement, le renouvellement des efforts de recherche et de développement aiderait l'industrie minière à devenir plus compétitive et sans danger pour l'environnement.

Ces mesures ne peuvent pas être efficaces dans tous les cas. Nous devons reconnaître que certaines mines éprouveront, avec le temps, des difficultés croissantes. Nous devons nous préparer à les voir disparaître graduellement et à intervenir par une aide ponctuelle seulement lorsque c'est nécessaire. Les gouvernements ne peuvent et ne doivent pas intervenir pour renflouer les entreprises défaillantes. Lorsqu'un gisement est véritablement rentable, on peut compter sur le secteur privé pour assurer le refinancement, la réorganisation de l'entreprise et le retour à la production. S'il n'est plus rentable, on doit l'abandonner.

Le régime d'imposition

Dans les mémoires soumis à la Commission, l'industrie minière affirme souvent que les impôts qui frappent l'industrie sont à la fois trop élevés et mal conçus. L'industrie fait valoir que les gouvernements n'ont pas réussi à reconnaître suffisamment le caractère périodique du rendement de la production des minéraux, en particulier des métaux. Plusieurs des mesures fiscales actuelles reposeraient donc sur une amélioration temporaire du rendement au cours des années 1970 et sur la présomption très répandue qu'il existe, dans ce secteur, des rentes économiques considérables que le gouvernement pourrait récupérer. Dans la conjoncture actuelle, ces mesures ont des effets punitifs.

Plusieurs opinions ont été exprimées aux commissaires lors des audiences, entre autres :

Les redevances fondées sur la valeur sont inefficaces car elles réduisent arbitrairement la valeur nette du minerai non exploité, sans tenir compte du prix qu'il peut entraîner. Les administrations fiscales doubles, qui entraînent une multitude d'anomalies et diverses classifications, sont difficiles à gérer du

point de vue du contribuable et ont donné lieu à des taux d'imposition effectifs trop élevés par rapport aux bénéfices.

(*BP Selco Inc.*, mémoire, le 15 décembre 1983, p. 18.)

Le principe des rentes économiques calculées en fonction de la valeur ajoutée plutôt que de la valeur résiduelle devrait être examiné par la Commission en tenant compte d'autres produits miniers en plus du gaz et du pétrole. Je connais une situation dans laquelle le fait que les rentes économiques proviennent de la valeur ajoutée empêche d'investir dans l'industrie minière canadienne et de développer ce secteur, ce qui laisse le champ libre aux concurrents du monde entier.

(Lloyd Barber, transcription, vol. 11, Calgary, le 19 juin 1984, p. 2816.)

Les ressources minérales présentent deux caractéristiques essentielles : leur quantité est limitée et la qualité des gisements varie. Lorsque le revenu provenant de gisements dont les frais d'exploitation sont les plus élevés (c'est-à-dire d'une source marginale) égale les dépenses de main-d'œuvre et d'équipement plus un rendement normal de l'investissement, les gisements dont les coûts sont les plus bas produiront dès lors des revenus supérieurs aux coûts et au rendement normal. Ce surplus est appelé « rente économique ».

Les gouvernements recouvrent la rente économique des ressources non renouvelables au moyen de baux, de ventes aux enchères, de sociétés d'État, de règlements et d'impôts. Parmi les mesures fiscales utilisées pour toucher les rentes des ressources, on compte les impôts sur les unités vendues ou sur la valeur du produit (comme l'impôt sur les revenus du pétrole et du gaz), les taxes à l'exportation, les taxes foncières, les impôts sur les bénéfices et les redevances. La forme la plus courante de redevance est un impôt fixe sur chaque unité d'extrant.

On doit tenir compte de trois facteurs dans l'évaluation des mesures fiscales destinées au recouvrement de la rente économique des ressources : l'efficience, l'équité et les effets sur les revenus du gouvernement. Un impôt entraîne l'inefficacité de l'affectation des ressources, dans la mesure où il amène une utilisation des ressources différente de celle qui existerait sans lui. Un impôt censé représenter une portion de la rente économique ne devrait pas affecter l'utilisation des ressources. Cependant, une taxe basée sur le volume de production, ce qui constitue une redevance brute, peut rendre improductive l'exploitation d'un gisement qui serait rentable en l'absence de cette taxe. Si la redevance est plus élevée que la rente possible d'un gisement d'une qualité donnée, le producteur ne sera pas encouragé à exploiter ce gisement. La redevance encourage donc le producteur à élever le seuil de rentabilité de la teneur limite et à réduire la quantité de ressources extraites, afin de maximiser les bénéfices. Un certain nombre de provinces permettent actuellement aux producteurs de plusieurs ressources de déduire certains frais d'exploitation et autres du calcul des redevances, mesure qui a diminué les effets sur le seuil limite.

Les impôts sur le rendement des investissements, c'est-à-dire les impôts sur les bénéfices, ne font aucune distinction entre le rendement sur le capital utilisé et la rente économique. Ils découragent, par conséquent, l'utilisation efficace des intrants, surtout lorsque les taux d'imposition sont élevés. En

général cependant, un impôt sur les bénéfices affecte moins l'efficience qu'un système de redevances brutes. Les redevances sont intéressantes pour les gouvernements parce qu'elles sont faciles à administrer : le taux d'imposition est simplement multiplié par le volume de production. Le calcul de l'impôt sur les bénéfices est plus compliqué, puisqu'on doit tenir compte des coûts de production. De plus, dans certaines circonstances, l'augmentation d'efficacité de l'utilisation des ressources, qu'on associe à l'impôt sur les bénéfices, peut constituer un désavantage, car cet impôt n'affecte pas l'extrant et ne favorise pas la conservation au profit de l'extraction.

Puisqu'on considère les ressources non renouvelables comme la propriété de la société, le recouvrement de la rente économique n'entre pas en conflit avec des concepts d'équité. Néanmoins, en l'absence de définition concluante du « rendement normal des investissements », il est difficile de déterminer quelle proportion du rendement constitue une rente économique pour le producteur. Même si cette proportion pouvait être fixée à la satisfaction des producteurs et des gouvernements, des redevances brutes ne constitueraient pas une façon équitable de toucher la rente parce que, dans un tel système, le taux est uniforme et des entreprises touchant le même revenu paieraient un montant différent d'impôts. Un impôt sur les bénéfices est plus équitable qu'un système de redevances brutes; il en est de même pour un système de redevances nettes qui permet de déduire certains coûts des redevances brutes.

Un système de redevances constitue une source plus stable de revenus pour les gouvernements qu'un impôt sur les bénéfices. En effet, ce dernier n'est payé que lorsqu'une entreprise réalise des bénéfices; il cesse lorsque l'entreprise a des pertes. Les redevances, elles, sont payées régulièrement, dès le début des activités. En outre, les impôts sur les bénéfices varient selon les changements de prix et d'intrants, tandis que le montant des redevances payées ne dépend que de l'extrant (l'extrant est toutefois plus susceptible de varier dans un système de redevances que dans un système d'impôt sur les bénéfices). Cette dernière remarque ne plaide pas nécessairement en faveur des redevances : les gouvernements peuvent peut-être mieux supporter des variations périodiques de revenus que les entreprises.

Le choix entre les deux systèmes dépend donc de la valeur accordée aux coûts et aux bénéfices de chacun d'eux. Un impôt sur les bénéfices n'a aucun effet sur l'extrant; cependant, plus les taux sont élevés, moins grand est l'encouragement à réduire les coûts d'exploitation. Un système de redevances brutes, par contre, est plus facile à administrer qu'un impôt sur les bénéfices et assure des rentrées plus régulières aux gouvernements. Un tel système encourage également la conservation des ressources, ce qu'un impôt sur les bénéfices ne fait pas. Cependant, une redevance brute a plus d'effet sur l'affectation des ressources qu'un impôt sur les bénéfices et peut être perçue comme moins équitable.

Les commissaires recommandent que les gouvernements fédéral et provinciaux collaborent à l'élaboration d'un régime fiscal plus relié aux profits que celui que nous appliquons actuellement, mais conservant un système de redevances brutes minimales. Après la perception de redevances brutes peu élevées, les bénéfices, plutôt que l'extrant, devraient être assujettis aux impôts. Pour les fins de l'impôt, la déduction des redevances brutes

devrait être permise dans le calcul des revenus. Les frais d'exploration et les autres dépenses nécessaires pour parvenir au point où des immobilisations sont indispensables à la production devraient être déduits des revenus courants ou reportés en vue de déductions au cours des années suivantes. Une portion amortie des dépenses d'immobilisation, y compris les coûts d'acquisition de propriétés, devrait aussi pouvoir être déduite ou reportée.

Puisque les minéraux sont des ressources non renouvelables, les provinces, en tant que propriétaires, ont droit à une compensation de l'exploitation de ces ressources. Les redevances basées sur l'extrant font depuis longtemps partie du système canadien de recouvrement de la rente économique et devraient continuer à le faire. On a avancé que le maintien d'une redevance brute minimale sur les ressources non renouvelables expose les minerais les moins riches à une exploitation moindre parce que non rentable : ce qui n'est pas exploité aujourd'hui sera donc disponible pour la production plus tard.

La réglementation

Après la question des impôts venait celle de la réglementation sur la liste des préoccupations de l'industrie minière. Les représentants de l'industrie ont cité le nombre même de règlements, les coûts qu'ils entraînent et l'imprévisibilité de leur mise en application et de leur modification subséquente :

> *Le prix que nous coûte l'univers de réglementations dans lequel nous devons fonctionner représente une charge supplémentaire pour notre industrie. Le gouvernement fédéral dispose de 25 ministères et agences différents qui gèrent 35 lois distinctes et 78 ensembles distincts de règlements qui gouvernent les activités minières du pays. Cela se répète au niveau provincial, dans chaque province où nous choisissons d'agir.*
>
> *Les coûts qui en résultent sont doubles. Non seulement nous subissons une perte de productivité et des coûts directs découlant de notre réglementation, mais la taille et la complexité réelles du gouvernement signifient aussi qu'il n'existe plus de véritable jonction entre le gouvernement et l'industrie.*
>
> (*BP Selco Inc.*, mémoire, le 15 décembre 1983, p. 8.)

> *Au stade du développement, l'intervention du gouvernement peut être un fardeau. L'assurance de la stabilité des réglementations et de l'emploi est une condition essentielle qui permet à une compagnie de financer le projet et de négocier des contrats à long terme pour la promotion de son produit.*
>
> (*Saskatchewan Mining Association Inc.*, mémoire, le 25 octobre 1983, p. 4.)

Il n'est pas facile de formuler des recommandations dans ce domaine. On peut comprendre le sentiment de frustration des producteurs devant la multitude d'organismes, d'audiences et de règlements. Il faut se rappeler, cependant, que ces interventions visent un but précis, aussi déraisonnable que puisse paraître la structure générale d'intervention. Plusieurs règlements veulent protéger l'environnement, mesure que les Canadiens appuient en général à cause de son importance pour l'avenir. De fait, plusieurs estiment que le développement économique sera éventuellement menacé si l'environnement n'est pas protégé. D'autres règlements ont pour but de privilégier l'emploi des

groupes qui n'ont pas toujours été bien traités dans le secteur minier. D'autres enfin tentent de maximiser les retombées économiques pour la province, la région ou la municipalité, ce que la plupart des Canadiens approuvent en principe.

Comme nous l'indiquerons ci-après, dans notre étude des questions de l'environnement, l'adoption de règlements plus sévères et plus nombreux dans ce domaine n'est pas sans mérite. En général cependant, les commissaires reconnaissent que le processus de réglementation des propriétés minières est lent et alourdi par la multiplication inutile des règlements par les différents paliers de gouvernement. Il y a certes matière à amélioration. Les gouvernements pourraient entreprendre avec les représentants de l'industrie et les groupes d'intérêt public appropriés, l'élaboration d'un ensemble de mesures mutuellement acceptables. Les entreprises doivent être raisonnablement assurées que la réglementation demeurera essentiellement la même pendant toute la durée effective d'un investissement. Nous pressons les gouvernements d'entreprendre une revue systématique de la réglementation de l'industrie minière afin de la simplifier, de l'uniformiser et d'éliminer le double emploi des règlements adoptés par différents paliers de gouvernement. Il importe d'autant plus d'entreprendre cette revue dès maintenant, que l'industrie aura à soutenir une forte concurrence au cours des vingt prochaines années.

Conclusions

Au cours des deux prochaines décennies, le taux moyen de croissance annuelle de la demande de minéraux non combustibles sera inférieur à la moitié des taux atteints depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale. Les changements généralisés dans l'industrie et le remplacement des minéraux par d'autres produits ont créé un excédent de la capacité de production de métaux non ferreux au Canada et il faudra cinq ou dix ans, peut-être plus, pour redresser la situation. Le tableau de l'industrie des ressources minérales n'est pas entièrement sombre, cependant, et les perspectives sont encourageantes pour l'aluminium, la potasse, les métaux précieux et, peut-être, l'uranium.

Dans le domaine des ressources minérales, la Commission recommande que :

- après la perception de redevances minimales, les impôts soient basés sur les bénéfices plutôt que sur le volume de production;
- les Canadiens adoptent une attitude réaliste et acceptent les redressements économiques nécessaires, selon les critères que les commissaires ont proposés en regard de l'intervention gouvernementale;
- les gouvernements entreprennent la révision systématique de leur réglementation, afin d'en uniformiser le processus.

Fort de l'appui de politiques publiques éclairées, le secteur des ressources minérales demeurera, malgré un déclin relatif, un partenaire important de l'économie canadienne.

Notes

1. En 1979, une étude du Département de l'expansion économique régionale identifiait 142 collectivités où 30 pour cent et plus de la population active

dépendait de l'extraction, de la fusion et du raffinage des métaux et des produits minéraux non métalliques. Consulter le Rapport du Groupe d'étude sur les communautés minières, Rapport élaboré par les ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux responsables des mines, *Rapport*, Ottawa, 1982.

2. Canada, Énergie, Mines et Ressources Canada, *Réserves canadiennes au 1er janvier 1983*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1984; et *Les mines au Canada : perspective 1983*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1984.
3. Office national de l'énergie, *L'énergie au Canada : offre et demande, 1983–2005*, rapport technique, Ottawa, ONE, 1984.
4. Noel O'Brien, « Un point de vue canadien sur les perspectives de l'uranium », communication présentée à la *Conférence canadienne sur les perspectives minérales*, Ottawa, 1984; et Toronto, Denison Mines Limited, 1984.
5. Conseil économique du Canada, *L'Ouest en transition*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1984.
6. Canada, Énergie, Mines et Ressources Canada, *Revue annuelle du soufre : 1983–1984*, Ottawa, Énergie, Mines et Ressources Canada, 1984.
7. Office national de l'énergie, *L'énergie au Canada : offre et demande, 1983–2005*, Rapport technique, Ottawa, ONE, p. 95.
8. *Ibid.*, p. 49 et 95.
9. Canada, Énergie, Mines et Ressources Canada, *Perspectives à moyen terme pour les minéraux : aperçu préliminaire*, Ottawa, Énergie, Mines et Ressources Canada, 1984.
10. Ralph Sultan, « Financing the Future » dans *Financing Canadian Mining in the 1980s: Strategies for Action*, David Yudelman, (édit.), Kingston, Queen's University, Centre for Resource Studies, 1984.

Pétrole et gaz

Les questions énergétiques occupent une grande place dans les affaires de la plupart des pays et le Canada ne fait pas exception. Au cours de la dernière décennie, les politiques énergétiques ont fait l'objet de débats très longs et parfois amers entre les divers gouvernements canadiens et entre les secteurs public et privé du Canada. L'amertume est maintenant passée, mais bon nombre de questions demeurent.

Rétrospective

De Leduc à la politique nationale du pétrole

L'industrie moderne du gaz et du pétrole a démarré au Canada avec la découverte du puits nommé Impérial n° 1, à Leduc en Alberta, en 1947. Après cette découverte, on a procédé à la réévaluation fondamentale de la géologie du bassin sédimentaire de l'Ouest et on a bientôt découvert d'autres gisements de gaz et de pétrole en Saskatchewan et en Colombie-Britannique, mais surtout en Alberta. Les besoins en pétrole de l'Ouest canadien ont été rapidement satisfaits et on a commencé à rechercher de nouveaux marchés pour absorber le surplus. En 1949, le *Pipeline Interprovincial* atteignit le Manitoba avant d'être prolongé jusqu'à Sarnia en 1953, et puis jusqu'à Toronto. Un autre pipeline, le *Transmountain*, achemina le pétrole brut par la passe de Yellowhead jusqu'à Vancouver et Seattle. On a procédé de la même façon pour le gaz naturel. Après un long débat politique, on a construit le gazoduc de la Trans-Canada pour transporter le gaz naturel vers les marchés de l'Est canadien. Le *Westcoast Transmission* amène le gaz de l'Alberta et du district de Peace River en Colombie-Britannique jusqu'à Vancouver et aux États du Nord-Ouest américain.

Même avec la construction de ces pipelines, l'industrie du pétrole et du gaz dans l'Ouest produisait bien moins que sa capacité. Des pressions se sont rapidement fait sentir dans l'Ouest pour imposer des restrictions sur les importations de manière à réserver le marché de l'Est aux producteurs de l'Ouest. Le gouvernement fédéral a déféré cette question et les autres questions énergétiques à la Commission royale sur l'énergie (Commission Borden) dont le rapport, publié en deux parties en 1958 et 1959, ouvrait une nouvelle ère en matière de politique énergétique du Canada.

La politique nationale du pétrole

Le gouvernement fédéral annonça sa politique nationale du pétrole le 1er février 1961. À la suite du rapport de la Commission Borden, on établit la « Ligne de la vallée de l'Outaouais » qui passait à l'ouest d'Ottawa et le long de la frontière Québec – Ontario. Tout le pétrole acheté à l'ouest de cette ligne devait venir de l'Ouest canadien. Par contre, le Québec et les Maritimes pouvaient continuer d'importer du pétrole étranger à bon marché. En échange d'une garantie canadienne de ne pas restreindre les importations de brut vénézuélien, contrôlé en grande partie par les compagnies américaines, les autorités des États-Unis ont accepté d'ouvrir le grand marché de Chicago aux

producteurs de l'Ouest. L'Office national de l'énergie (ONE) a été créé pour gérer cet arrangement, contrôler et approuver les contrats d'exportation de gaz naturel. Avec le coup de pouce donné par la politique nationale sur le pétrole et l'expansion économique générale de l'époque, l'industrie canadienne du pétrole et du gaz a continué à prendre de l'expansion. Dans l'est du Canada, les principaux acheteurs de pétrole brut étaient des sociétés de raffinage étroitement regroupées, appartenant en grande partie aux compagnies qui fournissaient le pétrole et, parfois possédaient même les pipelines. L'Alberta a mis sur pied un système de commercialisation lui permettant d'exercer une certaine influence sur les prix également touchés à l'époque par le fait que les prix ontariens ne devaient pas augmenter au point d'encourager la « contrebande » des produits raffinés du Québec. (Ils ont d'ailleurs fini par atteindre ce niveau et la « contrebande » a effectivement commencé.) Des restrictions sur les importations ont fait grimper les prix aux États-Unis et le pétrole canadien destiné au marché de Chicago est devenu progressivement meilleur marché que les livraisons américaines comparables. Ces diverses influences ont abouti à une remarquable stabilité des prix du pétrole brut canadien pendant toutes les années où la politique nationale sur le pétrole a été en vigueur. Cette stabilité offre un contraste éclatant avec ce qui devait se passer par la suite.

De 1971 à 1980

L'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP) existait déjà depuis un certain nombre d'années lorsqu'elle a commencé à imposer son emprise sur le marché. La pénurie internationale et les accords passés entre l'OPEP et les compagnies pétrolières multinationales ont commencé à faire grimper les prix en 1971, mais c'est surtout la guerre du Kippour en 1973 qui a finalement déclenché leur hausse vertigineuse. En tant que petit pays importateur et exportateur, le Canada en a ressenti les effets de deux façons très différentes. Comme importateur, nous avons fait face aux mêmes difficultés économiques que les autres nations importatrices. Mais comme exportateurs, nous avons vu notre production pétrolière prendre soudain une valeur toute nouvelle. Le prix du pétrole, inférieur à 4 dollars le baril sur le marché libre, avait maintenant quadruplé.

Pour des raisons de géographie et d'organisation de la commercialisation, les pertes se sont concentrées dans une partie du pays : les provinces Atlantiques, le Canada central et le Manitoba, et les gains dans une autre, soit les trois provinces de l'Ouest. Dans l'Ouest, on pouvait considérer cette asymétrie sans trop d'inquiétude, mais il n'en était pas de même pour les régions de l'Est et le gouvernement fédéral. Le niveau de vie régional varie continuellement au Canada suivant les circonstances économiques, mais le choc était cette fois-ci trop considérable et trop soudain pour qu'on puisse le surmonter facilement.

Les décideurs canadiens faisaient donc face à une situation très compliquée. Ce qui se passait sur le marché pétrolier international n'était pas très clair. De nombreux analystes prévoyaient la faillite imminente de l'OPEP. De façon bien compréhensible, on hésitait à imposer une adaptation onéreuse à

une situation qui pourrait bien être renversée. D'autre part, la plupart des profits réalisés par le réajustement des prix canadiens aux prix mondiaux, en supposant que leur niveau reste stable, irait en premier lieu aux multinationales qui exploitaient des réserves dans l'Ouest du Canada. Ni les redevances provinciales ni les impôts sur le revenu des sociétés ne pourraient saisir plus qu'une petite portion de ces profits inattendus. Étant donné la formule de péréquation, les droits des provinces consommatrices augmentaient chaque fois que l'Alberta faisait de nouveaux profits. Bientôt, même l'Ontario ne recevrait plus rien en vertu de cette formule et les pertes potentielles de recettes fédérales s'avéreraient énormes. L'embargo des pays arabes sur les exportations de pétrole, conséquence de la guerre du Kippour, mit en lumière la vulnérabilité du Québec et des provinces de l'Atlantique face à une interruption des approvisionnements. On commença à avoir de sérieux doutes sur nos réserves de pétrole et de gaz, dont on envisageait l'épuisement dans treize ans plutôt que dans des centaines d'années. L'augmentation des prix du pétrole sur le marché mondial contribuerait aussi à un grave problème d'inflation.

La politique nationale du pétrole a cessé d'exister à l'automne 1973. En septembre, dans le cadre de son programme anti-inflationniste, le gouvernement fédéral bloquait temporairement le prix intérieur du brut canadien à 3,80 dollars le baril. Les prix d'exportation devaient augmenter au niveau mondial et le gouvernement fédéral allait percevoir, à titre de taxe d'exportation, la différence entre le prix de Chicago et le prix canadien bloqué. Les recettes produites par cette surtaxe serviraient à subventionner les coûts d'importation du pétrole de l'OPEP dans l'est du Canada et l'annonce, en décembre, d'un prix national unique inférieur aux niveaux mondiaux complétait cette mesure.

La seconde partie de la stratégie visait à répondre à la menace pesant sur l'approvisionnement du Québec et des provinces de l'Atlantique. Les provinces et le gouvernement fédéral établirent des groupes de travail chargés de contrôler quotidiennement l'approvisionnement. Finalement, on passa une loi pour permettre un approvisionnement d'urgence en cas d'interruption des livraisons. Il y eu effectivement des livraisons de brut vers la côte Est du Canada en passant par le canal de Panama, mais la solution à long terme du gouvernement fut, en fait, l'expansion de l'*Interprovincial* jusqu'à Montréal. Étant donné que dans l'Ouest, l'industrie produisait déjà à pleine capacité, il fallait détourner d'une autre destination les livraisons vers Montréal. En dix ans, on devait donc réduire à zéro les exportations de brut vers les États-Unis. L'Office national de l'énergie (ONE) avait déjà commencé à adopter une position beaucoup plus restrictive sur les exportations de gaz naturel et cette politique devait se poursuivre également.

En réaction à court terme à la situation et d'un point de vue national, ce plan présentait de grands avantages. Le fait de réserver le pétrole canadien à l'utilisation intérieure a effectivement affaibli la menace d'interruption de l'approvisionnement et diminué la dépendance du Canada à l'égard des importations. Le blocage des prix a permis une certaine stabilité alors que le pouvoir de l'OPEP était mis à l'épreuve. Il a également isolé temporairement le Canada contre la stagflation qui touchait alors d'autres pays, même si

aujourd'hui on peut juger que l'approche a été trop progressive et d'une efficacité douteuse. En tant que dispositif générateur de profit, le programme était remarquable. Grâce à la taxe sur les exportations, on tirait pleinement avantage des dernières livraisons vers les États-Unis. L'utilisation de ces revenus, pour subventionner les importations de pétrole dans l'Est canadien, constituait un complément au blocage des prix sur le pétrole canadien consommé à l'ouest de la vallée de l'Outaouais. L'ensemble de ces mesures a donc permis la répartition des profits dans tout le pays, en les empêchant de s'accumuler dans les mains des multinationales et des gouvernements des provinces de l'Ouest. Comme les revenus de l'Alberta n'allaient pas augmenter aussi rapidement qu'ils l'auraient fait en l'absence d'un blocage des prix, les droits de péréquation, et par conséquent les obligations fédérales, n'allaient pas augmenter non plus aussi rapidement.

Le programme de 1973 présentait cependant un problème, car, à long terme et du point de vue des gouvernements des provinces de l'Ouest, les mesures étaient insuffisantes. Le blocage des prix du pétrole et du gaz pendant une longue période a eu finalement l'effet contraire de l'objectif souhaité d'autosuffisance énergétique. Les Canadiens ont continué à gaspiller un pétrole précieux bien après que d'autres pays aient appliqué des mesures de conservation. L'exploration et le développement, et en particulier le développement du pétrole frontalier et non conventionnel, n'ont pas été encouragés, précisément au moment où ils étaient le plus nécessaires. D'autre part, avec un pétrole à 3,80 dollars le baril, les besoins énergétiques à long terme du Canada ne pouvaient être satisfaits. Quant aux Canadiens de l'Ouest, cette politique leur semblait discriminatoire car elle portait sur un secteur énergétique tout en ignorant les autres, comme l'énergie électrique, bien que l'on ait finalement pris des dispositions pour créer des usines de pétrole synthétique.

La réaction des provinces productrices a été immédiate. Pour récupérer les avantages économiques et réaffirmer leurs droits de propriété garantis par la Constitution, les provinces ont abandonné les accords de redevance existants et imposé des redevances plus élevées selon une échelle mobile. Or, ce que les provinces gagnaient représentait une perte pour le gouvernement fédéral, puisque l'augmentation des déductions des compagnies pour le paiement des redevances réduisait du même coup l'assiette fiscale. Le gouvernement fédéral a répondu en 1974 en interdisant les déductions pour paiement de redevances aux fins de l'impôt sur le revenu des sociétés et en mettant fin à un certain nombre d'autres avantages fiscaux dont bénéficiait jusque-là l'industrie pétrolière. Comme ces décisions aboutissaient à une réduction des profits du producteur et, par conséquent à une menace d'évasion de capitaux, les deux niveaux de gouvernement ont fini par adoucir leur position : ces concessions n'ont pas restauré la déduction pour redevances, mais elles ont prévu, à la place, un abattement spécial et dans l'ensemble, l'industrie a vu sa charge fiscale légèrement réduite.

Les six années suivantes ont été relativement calmes. Les prix pétroliers canadiens se sont rapprochés progressivement du niveau mondial et chaque rajustement, sauf un, a été accepté par les deux parties (voir la figure 12-4). En 1978, le prix canadien atteignait plus de 80 pour cent du prix mondial. Le

gouvernement fédéral, l'Alberta et l'Ontario ont agi de concert pour s'assurer que l'opération *Syncrude* se poursuive comme prévu. Grâce aux subventions fédérales, l'*Interprovincial* a été prolongé jusqu'à Montréal et Ottawa a apporté des modifications particulières à la formule de péréquation pour limiter les droits découlant des augmentations de revenus énergétiques dans l'Ouest.

Rétrospectivement, il est clair qu'au cours des années, la politique énergétique du Canada s'est transformée en une stratégie à long terme. Elle est également devenue moins discriminatoire à l'égard des régions. Il restait toutefois à savoir si cette nouvelle rationalité pourrait passer l'épreuve d'une autre augmentation vertigineuse des prix mondiaux.

Le Programme énergétique national (PEN)

Le chapitre suivant de l'histoire de la politique énergétique du Canada est dramatique. Les prix mondiaux ont doublé en 1979–1980. Les prix canadiens sont tombés à 80 pour cent du prix mondial en 1979, à 45 pour cent en 1980. Le dilemme de la politique énergétique de 1973 devait à nouveau trouver une réponse. D'un point de vue économique, il fallait que les prix canadiens suivent la montée des prix internationaux et les provinces productrices étaient d'accord sur cette ligne de conduite. Mais le gouvernement fédéral n'avait pas encore de mécanisme officiel lui permettant de retenir une partie des avantages économiques occasionnés par ce mouvement des prix. Malgré l'exclusion, en 1977, de la moitié des recettes provenant des ressources non renouvelables de la formule de péréquation, le gouvernement fédéral n'était pas en mesure de répondre à l'augmentation des droits de péréquation découlant d'un accroissement substantiel des profits réalisés par les provinces de l'Ouest. D'autre part, le fédéral s'inquiétait à nouveau des effets inflationnistes d'une augmentation aussi marquée du prix de l'énergie. Il souhaitait aussi que les prix restent inférieurs aux niveaux mondiaux, afin de placer le secteur manufacturier canadien dans une position concurrentielle sur le marché mondial et, une fois encore, d'adoucir le choc de l'adaptation pour la main-d'œuvre et le capital.

Après des négociations intensives entre le gouvernement fédéral et les provinces d'une part, et les secteurs public et privé d'autre part, et après deux élections fédérales, le gouvernement du Canada dévoilait, en octobre 1980, son Programme énergétique national (PEN), en même temps que son budget fédéral. La solution d'Ottawa était audacieuse. Le programme énonçait trois objectifs : la sécurité de l'approvisionnement grâce à une autonomie totale par rapport au marché international; la « canadianisation » de l'industrie en augmentant la propriété canadienne; enfin, l'équité dans la fixation des prix et l'affectation des revenus. On a cherché à réaliser ces objectifs de plusieurs façons : d'abord, Ottawa a imposé unilatéralement un programme prévoyant l'augmentation progressive des prix intérieurs du pétrole et du gaz naturel. En vertu de ce programme, les prix du brut canadien ne devaient pas dépasser 75 pour cent du prix mondial, même si l'on prévoyait le lancement de quelques grands projets. Les prix du gaz naturel devaient rejoindre les prix du pétrole à raison de 65 cents par dollar, afin d'encourager le remplacement du

pétrole par le gaz dans les marchés de l'Est canadien. Cette politique a effectivement permis de répartir les profits pétroliers de l'Ouest dans tout le pays, conformément à l'objectif de juste répartition du PEN. Mais certains observateurs ont pu soutenir qu'à encourager la consommation et décourager l'exploration et le développement, on allait directement à l'encontre de l'objectif d'autosuffisance du PEN.

Deuxièmement, le PEN comportait toute une série de nouvelles mesures fiscales complexes destinées à augmenter les recettes fédérales en imposant l'industrie pétrolière. Parmi ces mesures, citons l'Impôt sur les revenus pétroliers (TGRT), la Taxe sur le gaz naturel et les liquides du gaz naturel (TGNLGN), la Redevance d'indemnisation pétrolière et une Redevance de participation canadienne. La première est une taxe uniforme de 8 pour cent sur les recettes d'exploitation nettes – et non les revenus nets – de la production du pétrole et du gaz; l'*Entente Canada – Alberta* (1981) a d'ailleurs fait passer cette taxe à 16 pour cent. La taxe sur le gaz naturel est un droit uniforme par million de pieds cubes qui n'a pas non plus de rapport direct avec les revenus du producteur. La Redevance d'indemnisation pétrolière est une taxe d'accise destinée à augmenter les revenus, afin de subventionner l'importation, au prix fort, de pétrole brut étranger dans l'est du Canada. La redevance de participation canadienne est un droit semblable sur les produits pétroliers, visant à financer le rachat des compagnies pétrolières étrangères.

Le PEN a également apporté des changements substantiels aux mesures incitatives. On a encouragé le consommateur à substituer le gaz naturel au pétrole et à prendre des mesures de conservation d'énergie, comme l'isolation des maisons. Les producteurs ont reçu des subventions directes pour stimuler l'exploration et le développement, sous forme de paiements versés dans le cadre du Programme d'encouragement du secteur pétrolier qui remplaçaient les indemnités d'épuisement et de « super épuisement ». Le PEN accordait aux entreprises un traitement préférentiel, en fonction de leur degré de participation canadienne et de leurs activités d'exploration au large des côtes et dans les Territoires (« Terres du Canada ») plutôt que dans les provinces. Il comportait également une disposition prévoyant que la société des pétroles de la Couronne, Pétro-Canada, rachèterait, grâce aux droits de « canadianisation », une ou plusieurs des grandes compagnies multinationales opérant dans le pays. Finalement, le gouvernement fédéral réservait pour la Couronne un intérêt de 25 pour cent sur les droits de développement dans les Terres du Canada, notamment les découvertes antérieures au PEN (ledit *privilège* ou *droit d'acquisition*). Cette disposition a été fort controversée, mais elle n'est pas sans précédent dans l'évolution des ententes de gestion territoriale. En 1961 par exemple, le gouvernement fédéral avait introduit le *Règlement sur les terres pétrolifères et gazifères du Canada*, qui fixaient les critères d'occupation sur la propriété canadienne et qui prévoyaient la cession à la Couronne d'une partie importante de la région où se produirait une découverte de pétrole ou de gaz.

Le PEN a réussi à atteindre bon nombre de ses objectifs. Les Canadiens ont diminué leur demande de pétrole et se sont tournés vers les produits de substitution, le gaz naturel surtout; les prix du pétrole et du gaz canadiens ont

progressivement augmenté; les recettes ont été distribuées équitablement dans tout le pays; on a encouragé l'exploration intensive des régions frontalières; une plus grande partie du secteur pétrolier dans ces régions a pu devenir canadienne et les firmes canadiennes ont pu participer aux activités d'exploration qui leur avaient jusque-là été interdites par les multinationales. Mais pour de nombreux observateurs, les politiques fédérales semblaient trop préoccupées par le coût d'un rajustement à des prix énergétiques plus élevés, et trop peu soucieuses de la réalisation de recettes potentielles. Dans l'Ouest, on y a vu trop souvent un affront à la région et à ses intérêts.

Pendant les dix mois qui ont suivi l'annonce du PEN, les relations fédérales-provinciales ont connu de graves tensions. L'Alberta a réagi au PEN en réduisant les livraisons de l'Est. Ottawa a répondu en appliquant une taxe d'accise spéciale pour couvrir le coût de l'importation supplémentaire de pétrole. L'Alberta a également ralenti un projet d'exploration de sables pétrolifères, pour essayer de porter un coup à la politique fédérale d'autosuffisance. Le public canadien a été le grand perdant dans ce conflit et c'est finalement l'opinion publique qui a forcé les deux gouvernements à résoudre leurs différends.

L'« Accord de septembre 1981 » et ses suites

L'Alberta et le gouvernement fédéral sont arrivés à un accord en septembre 1981. Le prix du pétrole restait fixé par le gouvernement plutôt que par le marché, mais il devait maintenant augmenter beaucoup plus vite qu'au moment du PEN. Un plafond de 75 pour cent sur l'ancien pétrole a été maintenu, mais le pétrole provenant de gisements récents et de sources non conventionnelles a été assuré d'un prix international. Les taxes ont alors connu des rajustements considérables et une nouvelle taxe est apparue : la taxe sur les recettes pétrolières supplémentaires. La taxe sur les revenus pétroliers a été restructurée et son taux augmenté à 16 pour cent, mais de nouvelles déductions en ont réduit le taux réel à 12 pour cent. On a réduit à zéro la taxe sur les exportations de gaz et de gaz liquéfié et, en échange, l'Alberta a repris à son compte le programme des paiements d'encouragement à l'industrie pétrolière dans cette province. On a également conservé des dispositions spéciales du PEN sur le pétrole non conventionnel et les nouveaux gisements.

Ce nouvel Accord était important à plusieurs égards. Il établissait que l'Alberta et les autres provinces de l'Ouest étaient prêtes à céder une partie importante de leurs recettes pétrolières et gazières aux autres Canadiens. Elles le feraient directement au moyen de taxes fédérales spéciales sur le pétrole et indirectement en convenant d'accepter des prix inférieurs aux prix mondiaux pour leur production. L'Accord reconnaissait explicitement le lien entre les prix et l'encouragement à l'exploration et au développement et rétablissait la pratique de la fixation des prix et des programmes fiscaux au moyen de négociations et d'ententes.

Le PEN et même l'*Accord de septembre 1981* s'appuyaient sur des projections de prix très optimistes. Or, peu après la conclusion de l'*Accord de septembre 1981*, les prix internationaux du pétrole ont commencé à chuter.

Par conséquent, ni les recettes ni les activités de forage n'ont pris l'essor prévu. Devant les marchés pétroliers à la baisse, l'Alberta et le gouvernement fédéral ont rajusté les prix et les taxes. Les prix du pétrole canadien ont dépassé le plafond de 75 pour cent et, à l'automne 1984, plus de 50 pour cent de la production canadienne recevait le prix international. En 1985, le gouvernement fédéral et les trois provinces de l'Ouest convenaient de mettre fin au contrôle des prix du pétrole brut et de suivre les prix du marché mondial[1]. En vertu de cette entente, un système de prix du gaz naturel plus sensible au marché doit entrer en vigueur à la fin de 1985 et le régime fiscal doit être réajusté à la baisse dans l'espoir de stimuler l'exploration et le développement.

Perspectives

L'utilisation de l'énergie

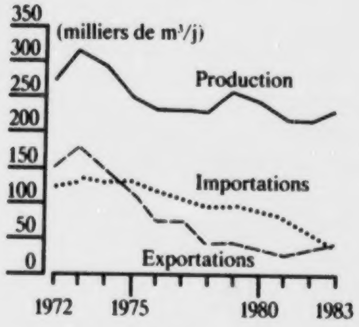
Comme le montre le tableau 12–14, le pétrole représentait en 1983 près de 32 pour cent des besoins du Canada en énergie primaire et le gaz naturel, 18 pour cent. La part du pétrole est tombée de plus de 10 points de pourcentage depuis 1973, alors que la part du gaz naturel est restée relativement constante. Au Canada, la consommation de pétrole et de gaz naturel varie suivant les régions, suivant la disponibilité et les prix relatifs des sources d'énergie concurrentes. Dans la région de l'Atlantique, le pétrole représente plus des deux tiers de la consommation d'énergie, malgré un mouvement en faveur de l'hydro-électricité et du charbon au cours de la dernière décennie. Au Québec, le remplacement par des produits de substitution a été particulièrement marqué : la part du pétrole est passée de près de 56 pour cent en 1973 à 38 pour cent en 1982. Le changement a largement favorisé l'hydro-électricité qui représente maintenant 56 pour cent de la consommation énergétique primaire du Québec. En Ontario, où le pétrole représente 35 pour cent de la demande énergétique, sa part a diminué de seulement 5 points de pourcentage pendant la même période. Dans cette province, le changement a donné l'avantage à l'énergie nucléaire dont la part s'est accrue aux dépens de l'hydro-électricité. Dans les Prairies, la part du pétrole n'a que très peu changé. En Saskatchewan et en Alberta, on a constaté un déclin de la part du gaz naturel et une augmentation de l'utilisation du charbon pour la création de l'électricité. Au Manitoba et en Colombie-Britannique, l'hydro-électricité est la source d'énergie la plus importante[2].

Le pétrole

La production intérieure de pétrole brut, y compris les synthétiques et les pentanes plus, est inférieure à ce qu'elle était au début des années 1970, comme le montre la figure 12–2.

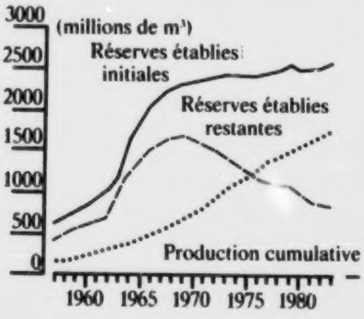
La figure 12–3 indique que la production de pétrole brut conventionnel a régulièrement dépassé les additions aux réserves depuis la fin des années 1960. En 1983, plus de 70 pour cent de la production quotidienne moyenne

FIGURE 12-2 Production et commerce de pétrole brut et de ses équivalents, Canada, 1972-1983



Source : Fondée sur les données d'Énergie, Mines et Ressources Canada. Tirée du Conseil économique du Canada, *Interconnexions : une stratégie énergétique pour demain*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985, p. 33.

FIGURE 12-3 Réserves établies et production cumulative de pétrole brut classique, Canada, 1957-1983



Source : Fondée sur les données de la *Canadian Petroleum Association*. Tirée du Conseil économique du Canada, *Interconnexions : une stratégie énergétique pour demain*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985, p. 31.

des 241 500 mètres cubes de pétrole brut était du pétrole léger conventionnel. Le pétrole lourd conventionnel et la production d'autres sources non conventionnelles constituaient la différence. L'Alberta produit plus des quatre cinquièmes du pétrole canadien et la Saskatchewan pratiquement tout le reste.

D'exportateur net pendant presque toutes les années 1960 et le début des années 1970, le Canada est devenu importateur net dès 1975. Mais comme le montre le tableau 12–13, le commerce du pétrole brut et du mazout

TABLEAU 12-13 Commerce canadien des produits énergétiques, 1984

	(millions de dollars)		
	Importations	**Exportations**	**Balance**
Gaz naturel	—	3 886,4	3 886,4
Pétrole brut	3 375,6	4 390,5	1 014,9
Mazout	962,3	—	–962,3
Charbon et autres substances bitumineuses brutes	1 095,2	1 846,6	751,4
Autres dérivés du pétrole et du charbon	608,8	3 192,7	2 583,9
Électricité	—	1 378,7	1 378,7
Minerais et concentrés radioactifs	—	333,7	333,7
Total	6 041,9	15 028,6	8 986,7

Source : Statistique Canada, *Sommaire du commerce extérieur*, décembre 1984, catalogue n° 65-001, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.

retrouvait un équilibre relatif en 1984, grâce au déclin continuel des importations et à l'augmentation des exportations. La grande majorité de nos exportations de pétrole brut, destinées aux États-Unis, représentent 1,8 milliard de dollars (net) en 1982. Le Venezuela, le Mexique et l'Iran fournissaient 63 pour cent des importations totales du Canada en 1983.

Le taux de croissance de la consommation d'énergie des années 1970 a diminué dans le monde à la suite de l'augmentation des prix du pétrole décidée par l'OPEP. Pendant les années 1960, la consommation s'est accrue à un taux annuel moyen de 6 pour cent, alors que, dans les années 1970, ce taux n'atteignait que 3,1 pour cent[3]. Il ne devrait d'ailleurs augmenter que très lentement au cours des trente prochaines années. En général, plus les prévisions sont récentes, plus le taux de croissance prévu est faible. La plupart des pays devraient continuer à s'orienter vers l'autosuffisance énergétique et se tourner de plus en plus vers d'autres sources d'énergie. Le Conseil national de l'énergie prévoit au Canada, en l'an 2005, une augmentation de l'importance du gaz naturel, de l'électricité et de l'énergie nucléaire aux dépens du pétrole (tableau 12–14). Ces prévisions reposent sur l'hypothèse que ces autres sources d'énergie seront meilleur marché que le pétrole. Comme nous l'avons déjà indiqué, et comme l'illustre la figure 12–4, les prix du pétrole canadien sont restés bien en-dessous des prix internationaux, pendant une grande partie de la dernière décennie. Mais les dernières années ont vu un rétrécissement de l'écart entre les prix intérieurs et les prix internationaux, et le gouvernement canadien actuel est en faveur de la parité.

Tout comme les estimations de la consommation future d'énergie, les estimations sur les prix mondiaux du pétrole se sont modérées depuis les années 1970. En septembre 1984, le Conseil national de l'énergie a présenté deux scénarios : le premier prévoit qu'il ne devrait pas y avoir d'augmentation réelle du prix mondial du pétrole avant 2005, le deuxième, qui tient compte de certains facteurs comme l'escalade de la guerre entre l'Iran et l'Iraq, prévoit

TABLEAU 12-14 La demande d'énergie primaire canadienne : répartition actuelle et prévue des différents types de combustibles

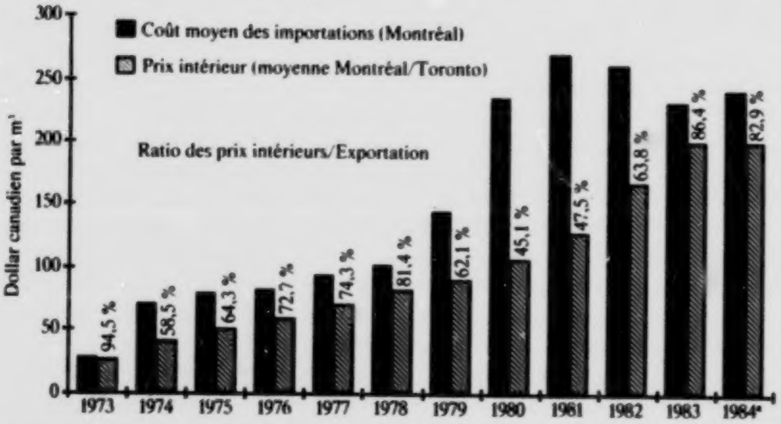
	Demande d'énergie primaire[a] (pourcentages)	
	1983	2005
Pétrole	32 %	21 %
Gaz	18 %	21 %
Houille	10 %	10 %
Nucléaire	5 %	11 %
Hydro-électricité	28 %	31 %
Autres	7 %	6 %
Total	100 %	100 %

Source : Office national de l'énergie, *L'énergie au Canada : offre et demande, 1983–2005*, rapport technique, Ottawa, ONE, 1984, p. 101.

a) L'hydro-électricité et l'électronucléaire sont convertis à raison de 10,5 pétajoules par terawatt-heure.

une augmentation du prix réel annuel de 2,5 pour cent de 1983 à 1990 et de 2,4 pour cent de 1990 à 2005[4]. Il conviendrait donc de planifier les développements énergétiques en fonction de ces faibles augmentations de prix.

FIGURE 12-4 Prix du pétrole brut canadien, 1973–1984



Source : Canada, Énergie, Mines et Resources Canada, *Guide statistique sur l'énergie*, Ottawa, Énergie, Mines et Ressources Canada, 1984.

a) Prix moyens jusqu'au deuxième trimestre.

La demande canadienne en pétrole est difficile à prévoir avec certitude : elle dépendra du taux de croissance économique, de la poursuite des mesures de conservation, du surplus de capacité des industries hydro-électriques, thermoélectriques et nucléaires et des prix fixés par ces industries. Il est encore plus difficile de prévoir l'approvisionnement en pétrole. De nombreux intervenants ont été d'un optimisme prudent :

> *Nous avons des possibilités dans les régions frontalières; nous avons encore des possibilités dans l'Ouest du Canada. Pour la récupération du pétrole, une fois encore, il y a eu des initiatives de la part des deux gouvernements. Nous avons d'énormes ressources dans les sables bitumineux de l'Alberta qui, si nous les exploitions, nous rendraient autosuffisants. Je ne pense pas qu'il serait raisonnable de dire que la côte Est sera la réponse, ni la mer de Beaufort ni les îles de l'Arctique. Mais toutes ces régions ont un potentiel et nous devrions essayer de voir celle qui est la plus rentable en terme de retombées industrielles pour les Canadiens.*
>
> (*The Canadian Petroleum Association*, transcription, vol. 41, Calgary, le 4 novembre 1983, p. 8291-8292.)

D'un certain point de vue, la réponse à la question de l'approvisionnement est claire. Notre dépendance à l'égard du pétrole conventionnel du bassin sédimentaire de l'Ouest, notamment le pétrole qui provient des projets de récupération assistée, diminuera. Le volume de pétrole déjà récupéré de ce bassin est beaucoup plus important que ses réserves connues et prévues. Par conséquent, les sources non conventionnelles d'approvisionnement deviendront de plus en plus importantes.

Le tableau 12-15 résume la projection du Conseil national de l'énergie pour 1984 qui prévoit un changement de l'importance relative des différentes

TABLEAU 12-15 La production de pétrole brut et sa répartition par type, 1983-2005

	(milliers de mètres cubes par jour)		
	1983	**1990**	**2005**
Traditionnel léger et pentanes plus	174,1	117,5	49,9
Synthétique des sables bitumineux (y compris brut lourd amélioré)	23,5	42,5	63,5
Régions frontalières	—	1,9	44,0
Léger total	197,6	161,9	157,4
Mélange de brut lourd et bitumes	43,9	39,1	59,2
Total	241,5	201,0	216,6

Source : Office national de l'énergie, *L'énergie au Canada : offre et demande, 1983-2005*, rapport sommaire, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1984.

sources pétrolières au cours des deux prochaines décennies. Le pétrole brut léger synthétique, le pétrole léger des régions frontalières et le mélange brut lourd et le bitume représentaient 28 pour cent de la production totale de 1983. Le Conseil national de l'énergie prévoit que ce chiffre passera à 77 pour cent en 2005. Il prévoit également que le brut conventionnel léger représentera moins de 25 pour cent de la production canadienne à cette même date. Le Conseil économique du Canada a récemment évalué le coût de récupération du pétrole des diverses sources non conventionnelles[5]. Les chiffres du tableau 12-16 représentent la totalité des coûts de l'industrie, en excluant les taxes et les redevances. Les estimations qui incluraient les taxes et les redevances seraient beaucoup plus élevées. L'étude du Conseil suggère que, quelle que soit la méthode utilisée pour augmenter la production pétrolière du Canada, les projets, pour réussir, devraient être pratiquement libérés de toute taxe. On ne peut en effet tirer de profit d'une source inexistante. Mais, même des projets sans retombées économiques peuvent être économiquement très intéressants si, tout en rapportant un rendement raisonnable à l'exploitant, ils constituent une source d'emplois et produisent du pétrole qui concurrence les prix mondiaux, ce qui réduit ainsi notre dépendance à l'égard des importations.

Le gaz naturel

Le tableau 12–17 montre les réserves mondiales de gaz naturel et la consommation. Les réserves de gaz d'environ 3 484 milliards (10^9) mètres cubes semblent immenses, mais elles ne représentent que 4 pour cent des réserves mondiales connues. La part canadienne de la consommation mondiale de 3,3 pour cent est également faible. En raison des prix actuels et des coûts de transport, la majeure partie du gaz naturel ne peut être commercialisée à de grandes distances de la source de production. Les chiffres astronomiques des réserves mondiales laissent penser que, même après l'an 2000, lorsque le prix du gaz aura considérablement monté, le gaz de l'Arctique canadien et d'autres régions frontalières ne sera guère concurrentiel sur les marchés étrangers, sauf peut-être aux États-Unis. Par conséquent, toute augmentation des exportations doit venir principalement des ventes aux États-Unis où notre produit devra entrer en concurrence avec le gaz américain et d'autres sources d'énergie.

À l'opposé de nos réserves de pétrole conventionnel, nos réserves de gaz naturel ont augmenté presque continuellement depuis la Deuxième Guerre mondiale (voir la figure 12–5). Les ventes intérieures de gaz naturel ont augmenté sensiblement pendant les années 1960, mais se sont stabilisées depuis le début des années 1970. L'exportation du gaz naturel aux États-Unis a suivi la même voie. Pour le moment, le gaz canadien représente environ 4 pour cent de la consommation totale de gaz aux États-Unis. Comme la capacité des États-Unis dépasse la demande intérieure et que les prix canadiens à l'exportation dépassent les prix intérieurs américains, nous n'avons pu vendre, au cours des dernières années, que 40 pour cent environ des volumes d'exportation autorisés. Depuis novembre 1984, pour essayer de soutenir ces ventes, le gouvernement fédéral a donné une plus grande

TABLEAU 12-16 Sommaire des coûts sociaux de l'approvisionnement[a] (autres réserves de pétrole)

Source	Coûts sociaux de l'approvisionnement (dollar 1983 par baril)	Observations
Pétrole léger classique de l'Ouest canadien	16 $	Les risques et les coûts sont relativement bas, mais les stocks sont limités, même avec le nouveau prix de référence du pétrole. La diminution des taxes conduirait à une augmentation des réserves exploitables, celles-ci devenant alors supérieures aux provisions de l'Office national de l'énergie.
Amélioration du taux de récupération des réserves existantes de pétrole de l'Ouest	13 à 25 $	Certains projets sont rentables; d'autres resteront marginaux dans le cadre actuel des niveaux de prix et du régime des taxes. Une baisse des taxes augmenterait le nombre des projets rentables.
Extraction en surface, à grande échelle, des sables bitumineux pour produire un pétrole synthétique de grande qualité	47 $	Fondé sur les données *Alsands*. Risques financiers considérables.
Sables bitumineux *in situ* production de *bitume* (sans perfectionnement)	28 $	Données *Wolfe Lake*; encore à l'état expérimental.
Pétrole d'Hibernia de la côte Est	15 $	Livré à Montréal. Les coûts *ne prennent en compte* que les phases de développement et de production. Cette donnée ne peut donc totalement se comparer aux autres données d'approvisionnement, puisque les coûts d'exploration ne sont pas compris. Risques techniques considérables (dus aux icebergs, par exemple).
Pétrole de la mer de Beaufort (en cas de découverte commerciale)	15 à 40 $	Livré à Montréal. Les coûts *ne prennent en compte* que les phases de développement et de production. Cette source ne peut donc totalement se comparer aux autres données d'approvisionnement non frontalier. Danger considérable pour l'environnement.

Source : Adapté de David Slater, mémoire soumis par le président du Conseil économique du Canada au Comité sénatorial permanent de l'énergie et des ressources naturelles, le 24 mai 1984.

a) Coûts sociaux d'approvisionnement = coûts totaux supportés par l'industrie, à l'exclusion des taxes et des redevances. Calculs fondés sur un taux d'escompte de 10 pour cent.

TABLEAU 12-17 Réserves et consommation mondiales de gaz naturel, 1982

	Réserves vérifiées (10^9 mètres cubiques)	Pourcentage des réserves mondiales	Consommation (10^9 mètres cubiques)	Pourcentage de la consommation mondiale
OPEP	28 834,9	33,3	69,4	4,5
Amérique du Nord	8 359,5	9,6	575,3	37,5
–incluant le Canada	3 484,3	4,0	50,7	3,3
Europe de l'Ouest	4 243,5	4,9	207,1	13,5
Europe de l'Est	35 169,0	40,6	541,1	35,2
–incluant l'URSS	34 514,6	39,8	445,6	29,0
Autres	10 098,9	11,6	143,1	9,3
Monde entier	86 705,9	100,0%	1 535,4	100,0%

Source : Adapté de Bijan Mossover-Rahmani, « The OPEC Natural Gas Dilemma » dans *Proceedings of the International Gas Markets Conference*, publié sous la direction de Shane S. Streifel, Calgary, Institut canadien de la recherche sur l'énergie, 1983.

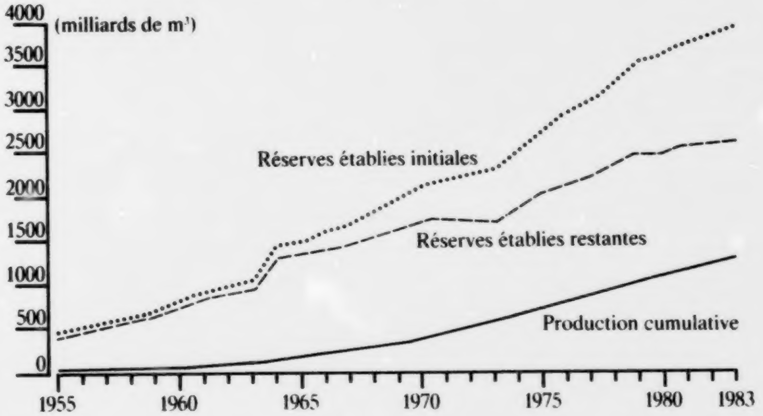
Nota : Les chiffres touchant les réserves et la consommation canadiennes proviennent d'estimations de l'Office national de l'énergie (ONE).

souplesse des prix à l'exportation du gaz et on étudie la question de la fixation des prix intérieurs et des prix à l'exportation.

Cependant, les additions aux réserves des États-Unis ne suffiront probablement pas à répondre aux futures demandes de ce pays. Par conséquent, le PEN s'attend à ce que vers 1987, les exportations vers les États-Unis atteignent 68 pour cent des volumes engagés et constituent en 1990, 90 pour cent des ventes autorisées[6]. Les recettes d'exportation annuelles pendant les années records devraient atteindre 7 à 8 milliards de dollars, soit plus du double des recettes actuelles.

Notre possibilité d'augmenter à ce point les exportations vers les États-Unis et conséquemment les recettes d'exportations dépendent d'un certain nombre de facteurs : politiques futures de fixation du prix du gaz aux États-Unis, importance des nouvelles réserves qui y sont découvertes, sévérité de la législation antipollution et de son application, réduction des prix à l'exportation du Mexique et d'autres exportateurs vers les États-Unis[7]. Bien qu'à l'époque les États-Unis n'aient pas formulé d'objection à la dé-réglementation partielle des prix canadiens à l'exportation, la perspective d'une augmentation des importations, au moment où la demande de gaz aux États-Unis reste stable, a suscité une certaine inquiétude quant à la concurrence canadienne dans ce pays. La demande des États-Unis est tellement stable qu'il semble maintenant peu probable que le Réseau de gazoduc de l'Alaska soit utilisé avant la fin du siècle pour amener le gaz de l'Alaska vers les 48 États américains.

FIGURE 12-5 Réserves établies et production cumulative de gaz naturel commercialisable au Canada, 1955-1983



Source : Fondée sur les données de la *Canadian Petroleum Association*. Tirée du Conseil économique du Canada, *Interconnexions : une stratégie énergétique pour demain*. Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985, p. 57.

La croissance des exportations de gaz dépendra également de l'approvisionnement canadien. Si l'on se fie aux projections publiées par l'Institut canadien de recherche énergétique (ICRE) au début de 1984, l'excédent de gaz des sources non frontalières, c'est-à-dire des sources qui ne seront pas engagées en vertu des licences actuelles ou ne seront pas nécessaires à la consommation intérieure, sera exportable jusqu'aux premières années du prochain siècle. Les prévisions publiées par le PEN en septembre 1984 indiquent que les réserves conventionnelles du Canada suffiront, à elles seules, à soutenir la croissance des exportations jusqu'à l'an 2000 au moins[8]. Les excédents de l'Arctique et des projets au large des côtes pourraient nous permettre d'augmenter nos exportations de gaz pendant quelques années encore.

Ces prévisions supposent que les profits réalisés par les producteurs seront suffisamment élevés pour stimuler l'exploration et le développement. Or, au cours des dernières années, le forage des nappes de gaz du Canada a diminué de façon notable. En 1983–1984, l'exploration et le développement des puits de forage n'ont représenté que 40 pour cent de la moyenne de 1976–1980. Ce déclin a plusieurs causes : la difficulté d'augmenter les exportations aux États-Unis, le ralentissement de la croissance de la demande intérieure en raison de la récession, des hivers plus doux, la forte concurrence des industries électriques et le déclin des revenus nets des producteurs de gaz. Certaines de ces causes, ou d'autres du même genre, pourraient influencer la croissance des approvisionnements à l'avenir. Par exemple, toute augmentation importante de la valeur du dollar canadien par rapport au dollar américain ferait baisser nos recettes d'exportation et, par conséquent, découragerait le forage.

Les nouvelles licences d'exportation ne seront accordées que si les réserves actuelles dépassent la somme des engagements pris en vertu des licences d'exportation existantes, plus 25 fois la demande intérieure de gaz pour l'année en cours. Certains observateurs prétendent que la condition d'un approvisionnement domestique de vingt-cinq ans gêne indûment l'exportation. D'autres la défendent, avançant que l'approvisionnement des sources conventionnelles ne satisfera la demande intérieure prévue et les contrats d'exportation existants que pendant vingt ans, que le gaz de l'Arctique coûtera beaucoup plus cher et que le gaz est plus propre que le charbon et plus sûr que l'énergie nucléaire.

Il faut également mentionner une autre perspective indépendante du marché américain : l'exportation vers le Japon du gaz de l'Arctique sous une forme liquéfiée. Le Japon s'attend à ce que le gaz naturel liquéfié constitue environ 13 pour cent de sa demande énergétique totale en 1990–1995 et a pris des mesures pour en importer d'un certain nombre de pays. Les Japonais prévoient que le Canada fournira environ 6 à 8 pour cent de leurs importations de gaz entre 1990 et 1995[9].

Nouveau cadre énergétique

L'encouragement à la mise en valeur de nouvelles sources d'approvisionnement

Le Canada doit surtout répondre à la question des nouveaux approvisionnements. Comment allons-nous satisfaire nos besoins énergétiques, et plus particulièrement nos besoins en pétrole, au cours des vingt à trente prochaines années? Quelle portion de nos besoins peut raisonnablement satisfaire nos sources canadiennes? Quelles politiques doivent accompagner les objectifs que nous nous fixons? Il n'incombe pas aux décideurs d'établir si nous avons du pétrole et du gaz, car nous en avons, mais de déterminer s'il sera profitable de mettre en valeur de nouvelles sources de pétrole et de gaz dans les conditions économiques prévues, au cours des deux ou trois prochaines décennies. La question est de savoir si les stimulants économiques seront suffisants, ou peuvent devenir suffisants, pour encourager l'industrie à réaliser les objectifs fixés.

Une étude du Conseil économique du Canada, publiée avant l'accord énergétique de 1985, montre les effets de la dé-réglementation des prix en vertu des divers régimes de taxation[10]. Le Conseil conclut que la déréglementation des prix du pétrole et du gaz encouragerait le remplacement du pétrole par le gaz, en raison du changement des prix qui s'ensuivrait. En moyenne, les importations de pétrole diminueraient d'environ 9 pour cent par an pendant la période 1985–1990 et la demande totale en pétrole baisserait d'environ 4 pour cent. Par contre, la demande en gaz naturel augmenterait de près de 13 pour cent. Du côté des sources, le Conseil indique que la déréglementation des prix du pétrole et du gaz naturel stimulera la production et l'exploration pétrolière intérieures au cours des prochaines années. La production de gaz augmentera également, mais il y aura un déclin de l'exploration et du développement.

Le Conseil a également envisagé les conséquences d'une dé-réglementation des prix et d'une modification[11] de la taxe sur les recettes pétrolières et gazières et a trouvé un autre effet positif d'importance dans les découvertes de réserves de pétrole et de gaz. Avec une simple dé-réglementation des prix, les nouvelles réserves seront de 2,3 pour cent en moyenne par an, entre 1985 et 1990. Avec une dé-réglementation des prix et une modification de la taxe, elles atteindront 8,4 pour cent annuellement. L'exploration de gaz diminuera également, mais seulement de 3,8 pour cent au lieu de 6,6 pour cent.

Les prix et les taxes ne sont que les déterminants les plus évidents de l'activité d'exploration et de développement. Il existe aussi deux autres facteurs importants : d'une part, la structure de réglementation, qui régit l'industrie, d'autre part, la stabilité ou la prévisibilité des prix, des taxes et des réglementations administrées. Les sections suivantes traitent de ces facteurs et des recommandations des commissaires.

Le prix du pétrole brut La première question à long terme est la relation entre les prix canadiens du pétrole et du gaz et le prix international. La fixation des prix du pétrole et du gaz naturel canadiens a rarement été laissée à la seule concurrence de marché. La politique nationale du pétrole des années 1960, en empêchant l'utilisation du pétrole brut en Ontario et dans l'Ouest, a fait monter les prix dans ces régions à un niveau qu'ils n'auraient pas atteint autrement. Depuis 1973, le gouvernement fédéral a fixé les prix en-dessous du niveau mondial.

Un certain nombre d'exposés faits à la Commission soutiennent que le Canada doit conserver des prix inférieurs aux prix mondiaux. Ils prétendent en effet que le prix mondial est artificiel, basé non sur le coût international de la production, mais sur le pouvoir exercé par les quelques pays producteurs. Les commissaires n'acceptent pas cet argument. Le prix mondial constitue le coût réel des approvisionnements canadiens, même s'il est la création « artificielle » de l'OPEP. La différence entre le prix mondial et le prix intérieur canadien est la valeur à laquelle on renonce chaque fois qu'un baril de pétrole est consommé au Canada plutôt que vendu à l'étranger. C'est aussi le coût de remplacement de ce même pétrole, si nous sommes forcés d'avoir recours au marché international. Fixer un prix autre que le prix mondial revient à dénaturer les incitatifs à la production et à la demande.

Par conséquent, les commissaires recommandent que le pétrole brut canadien soit vendu au Canada au prix mondial. Nous approuvons d'ailleurs le récent *Accord de l'Ouest*, entente entre le gouvernement fédéral et les trois provinces de l'Ouest, qui adopte cette politique. Toutefois, dans des circonstances extraordinaires, nous laisserions au gouvernement le droit de geler temporairement les prix intérieurs du pétrole. Le fait de forcer les Canadiens à un rajustement brutal, même s'il était annulé peu après, implique un réel coût économique. En cas de mouvement à la hausse du prix mondial, comme cela s'est produit en 1973–1974 et en 1979–1980, il faudrait envisager un gel temporaire ou une échelle mobile des prix. De même, si le prix de l'OPEP devait tomber radicalement, il serait bon de protéger le prix intérieur au moyen d'un régime tarifaire ou de prix à l'importation. Dans ce cas également, la décision de se démarquer des prix mondiaux ne devrait être

prise que par un accord fédéral-provincial. S'il devenait évident, aussi évident que cela puisse être en tout cas, que la montée ou la baisse du prix devienne permanente, nous devrions être prêts à voir nos propres prix suivre les prix internationaux.

Cette recommandation ne signifie pas que le Canada doive nécessairement sacrifier son exploitation marginale frontalière ou non conventionnelle. Elle signifie simplement que nous ne devons pas utiliser des prix artificiellement élevés pour soutenir ces projets. Si nous jugions valable le développement de ces projets, comme ce serait le cas dans les circonstances actuellement prévisibles, mais si la tendance des prix internationaux les rendait de moins en moins intéressants, il serait toujours temps de prendre d'autres mesures pour les appuyer. Les gouvernements pourraient par exemple, retarder la perception des redevances et des taxes d'un projet donné jusqu'à ce qu'il arrive à un taux de rendement raisonnable ou offrir des crédits d'impôt ou autres subventions.

Le prix du gaz naturel Il n'est pas possible de faire de recommandation aussi simple pour le gaz naturel. Comme, à la différence du pétrole, il n'existe pas de marché international du gaz, il n'y a pas de référence toute prête. Il existe deux marchés distincts pour le gaz canadien de l'Ouest : les ventes intérieures et l'exportation vers les États-Unis. Les prix au Canada ont été fixés de façon à ce que le gaz vendu à la limite de Toronto coûte environ 65 pour cent du prix du pétrole brut. Cependant, le prix payé aux producteurs est le prix à la frontière de l'Alberta, fixé par un accord fédéral-provincial. La différence entre les deux, en dehors des coûts de transport, est compensée par des taxes ou des subventions fédérales. Depuis novembre 1984, les prix à l'exportation ont été fixés par des négociations entre les exportateurs de gaz et les consommateurs, mais ils ne peuvent être inférieurs au prix en vigueur sur le marché de Toronto. L'*Accord de l'Ouest* exige d'ici novembre 1985 la mise en œuvre d'un mécanisme de fixation des prix plus souple et plus sensible au marché et les commissaires approuvent cette orientation : on devrait à notre avis laisser les prix du gaz naturel trouver leurs propres niveaux sur les marchés nationaux et d'exportation. Cette politique entraînerait une déréglementation importante des marchés du gaz sur une période de plusieurs années, à la fois pour le producteur et le consommateur. Personne ne tenterait en particulier de fixer le prix du gaz par rapport au prix du pétrole. Compte tenu de la présence relativement plus importante de gaz naturel que de pétrole dans les régions productrices conventionnelles et du marché concurrentiel du gaz aux États-Unis, les prix du gaz naturel resteront probablement inférieurs à ceux du pétrole. Pour assurer une plus grande souplesse du marché intérieur, il faudrait encourager les consommateurs à acheter directement des producteurs de l'Ouest. Cette nouvelle orientation serait facilitée si les compagnies de gazoducs transportaient le gaz dans des conditions et selon des tarifs comparables à ceux qu'ils appliquent à leur propre gaz.

Il faudrait poursuivre le système actuel de réglementation des exportations, par lequel le Conseil national de l'énergie contrôle l'offre et la demande au Canada et approuve les ventes d'exportation négociées dans le privé. Bien que

l'*Accord de l'Ouest* ne traite pas de cette question, nous pensons qu'elle prendra de l'importance en 1985. La sécurité des approvisionnements doit rester un important objectif, mais on doit réévaluer maintenant et périodiquement à l'avenir la période de réserve qui est actuellement de vingt-cinq ans.

La taxation et les subventions Comme notre étude historique l'a montré, les secteurs du gaz et du pétrole ont été la cible d'une folle succession de programmes de subventions et de taxes aux niveaux fédéral et provincial. Un certain nombre d'intervenants ont prétendu que l'éventail actuel de ces programmes est trop compliqué, inapproprié et inéquitable et que les conflits qu'il engendre, entre le fédéral et le provincial, nuisent à l'industrie et finalement au pays.

> *En vertu du programme énergétique national et des accords énergétiques entre le fédéral et les provinces de 1981 et 1983, l'industrie du pétrole et du gaz naturel est soumise à un lourd régime d'impôts et de redevances et ne reçoit pas le plein prix pour la portion la plus importante de sa production pétrolière. Les décisions gouvernementales réduisent la confiance des investisseurs et affaiblissent la capacité d'investissement. Cette industrie ne devrait pas se voir imposer des taxes discriminatoires que d'autres formes d'énergie n'ont pas à payer.*
>
> (*Canadian Gas Association*, mémoire, le 1er décembre 1983, p. 7.)

> *Le troisième point dont j'aimerais parler est celui des mesures d'encouragement. Elles ont, elles aussi, changé et sont passées de mesures fiscales sur le revenu à une formule de prêt. Quoique l'on ait à dire sur cette formule, elle permet plus facilement au gouvernement qui accorde le prêt, qu'à un système fiscal de stimulation, de décider qui le recevra et comment il sera dépensé. Il y a eu un mouvement très net ces dernières années qui nous a fait passer d'un système d'encouragement à l'exploitation et à la mise en valeur de l'énergie du pays qui était principalement associé au système fiscal, et par conséquent procédait d'une analyse très économique et commerciale, à un système qui dépend beaucoup moins de l'analyse économique normale.*
>
> (R.R. Latimer, *Transcanada Pipelines Limited*, transcription, vol. 72, Ottawa, le 15 décembre 1983, p. 15107.)

> *La division constitutionnelle de la juridiction sur les ressources a abouti à un fossé de plus en plus profond et à des confrontations entre les gouvernements et l'industrie et a nui à la performance économique du Canada. Le secteur du gaz et du pétrole a particulièrement souffert de cet état de choses.*
>
> (*The Canadian Petroleum Association*, mémoire, le 24 octobre 1983, p. 7.)

Il est temps d'établir des principes fondamentaux pour la taxation et la subvention de l'industrie pétrolière, de trouver un système compatible avec ces préceptes généraux et de s'engager à ne pas modifier le nouveau système dans un avenir prévisible, à moins d'événements majeurs. Par conséquent, les commissaires proposent trois principes pour la taxation du secteur pétrolier et du gaz : les droits des provinces à titre de propriétaire doivent continuer à être reconnus; le traitement des secteurs pétroliers et gaziers, en vertu du système fiscal, ne doit pas différer du traitement de toute autre industrie de ressources

non renouvelables; la taxation qui dépasse les redevances provinciales minimales doit dépendre des profits plutôt que de la valeur de production.

La Commission recommande particulièrement que :

- La province productrice continue d'imposer une redevance à fonction incitative pour traduire la compensation due aux propriétaires d'une ressource non renouvelable, jusqu'à un plafond établi par un accord fédéral-provincial. Le paiement de cette redevance serait déductible au titre de l'impôt sur le revenu des sociétés. On abandonnerait le système actuel, qui ne permet pas la déduction du paiement des redevances aux fins de l'impôt sur le revenu et qui prévoit une indemnité spéciale de ressources à titre de déduction générale. Le paiement des redevances serait la première revendication, mais non la seule, de la province sur les revenus de l'industrie. Nous suggérons de diminuer le niveau de redevances : la perception de revenus par les gouvernements doit être fonction des profits plutôt que des volumes de production et des recettes brutes, si l'on ne veut pas décourager le développement des approvisionnements marginaux.

Si les provinces acceptaient cette solution, la part de l'impôt sur le revenu augmenterait aux dépens de la part des redevances. Comme il est noté ci-dessous, il faudra sans doute rajuster quelque peu la division des revenus entre les deux niveaux de gouvernement.

Les commissaires font également les recommandations suivantes :

- Les gouvernements doivent toucher leur part restante de rente sous la forme d'impôt sur le revenu des sociétés, aux niveaux provincial et fédéral et éviter les taxes sur la valeur de production. Nous apprécions d'ailleurs l'élimination progressive des formes de taxation annoncées dans l'*Accord de l'Ouest*. Les déductions permises porteraient sur le paiement de redevances jusqu'à un maximum convenu et sur les frais d'entreprise normalement permis dans d'autres secteurs industriels, c'est-à-dire les dépenses d'exploitation (y compris des dépenses d'exploration) et une portion amortie de tous les coûts d'immobilisation, notamment les coûts d'acquisition et de développement. L'épuisement, gagné ou autre, ne serait pas déductible. On pourrait reporter les déductions non utilisées pendant l'année fiscale. Pour encourager l'exploration et l'investissement dans l'industrie pétrolière, on considérerait les déductions inutilisées, correspondant aux dépenses d'exploration ou à l'investissement dans l'industrie, comme des crédits fiscaux remboursables, remplaçant les paiements au titre du Programme d'encouragement du secteur pétrolier, progressivement abandonnés en vertu de l'*Accord de l'Ouest*.
- On prévoira l'imposition d'une taxe temporaire sur les profits excédentaires, après entente avec les provinces intéressées, en cas de bouleversement majeur des marchés pétroliers internationaux.
- En ce qui concerne les ressources de pétrole non conventionnelles et les ressources conventionnelles extérieures au bassin sédimentaire de l'Ouest (notamment l'huile lourde et les sables bitumeux, l'exploitation de terrains tertiaires, les gisements du littoral et des terres de Beaufort et les gisements au large des côtes de l'Est), nous croyons qu'il serait bon de poursuivre le

programme d'encouragement pour deux raisons : le développement économique régional et la sécurité des approvisionnements. Par conséquent, avec l'élimination progressive des paiements d'encouragement à l'industrie pétrolière, il faudrait introduire une mesure d'encouragement un peu plus modeste sous la forme d'un crédit fiscal remboursable pour l'exploration. Cette mesure encouragerait à la fois l'exploration en général et permettrait aux petites entreprises de participer aux projets de gisements frontaliers et non conventionnels. Comme nous l'avons dit plus tôt, là où la mise en valeur continue de ces projets est jugée importante pour le Canada malgré que les tendances du prix international rendent ces projets de moins en moins intéressants, nous croyons que l'on devrait rajuster à la baisse les niveaux de taxation et de redevances ou créer un régime de crédit fiscal remboursable, de redevances ou de trèves fiscales ou toute autre forme de subvention.

La réglementation L'industrie pétrolière est soumise à toute une pléthore de réglementations, décrite aux commissaires au cours de nos audiences publiques :

> *Les citations suivantes, tirées du rapport annuel d'une petite compagnie pétrolière canadienne très rentable, illustrent le degré de frustration que représente l'intervention du gouvernement : [. . .] PEN, FIRA, PIP, APIPO, EDIS, DDIS, SOOP, COOP, NORP, IORT, COGLA, PGRT, NGGLT, COSC, et ainsi de suite. Cette liste d'acronymes inintelligibles n'est qu'un exemple des programmes fiscaux du gouvernement actuellement en vigueur dans l'industrie pétrolière. L'interférence et la participation de plus en plus importante des deux niveaux de gouvernement au cours des dix dernières années ont été paralysantes.*
>
> (*Formula Growth Limited*, mémoire, le 24 octobre 1983, p. 3.)

Dans n'importe quel secteur, le sujet de la réglementation pose un dilemme. Prises séparément, les exigences ou les conditions sont presque toujours éminemment justifiables, mais, prises ensemble, les réglementations peuvent devenir un obstacle insurmontable au progrès d'un projet donné. Il n'y a pas de solution simple à ce problème. Les commissaires ne peuvent que demander au gouvernement de simplifier la réglementation et de l'appliquer de façon aussi peu coûteuse que possible. Plus loin, nous donnons quelques suggestions, dans notre étude sur la réglementation de l'environnement, sur la simplification et la coordination des réglementations.

Enfin, les Canadiens doivent reconnaître que si un projet n'aboutit pas, parce qu'il n'a pas réussi à respecter la réglementation (en supposant que celle-ci soit bien conçue), l'échec est naturel et ne doit pas être entravé. Les règlements sont établis pour éviter la formation d'entreprises marginales et un groupe de propositions rejetées ne signifie pas nécessairement qu'il y ait trop de règlements.

La prévisibilité Les meilleures politiques du monde ne servent à rien si l'industrie ignore si elles resteront en vigueur assez longtemps pour permettre

de calculer et de comparer le rendement prévu d'un projet particulier. Les commissaires ont entendu les opinions suivantes :

Dans l'industrie pétrolière et gazière, la politique [. . .] a toujours été très imprévisible. L'industrie pétrolière et gazière requiert une politique stable, claire et à long terme pour se développer.

(F. Gordon Dixon, transcription, vol. 41, Calgary, le 7 novembre 1983, p. 8337.)

D'autres intervenants ont également traité de la question de la prévisibilité :

Les grands projets énergétiques nécessitent une planification de dix à trente ans que doit appuyer un régime fiscal de redevances et autres taxes et encouragements qui sont relativement prévisibles mais souples et pouvant s'adapter aux circonstances. La modification de la règle du jeu à des intervalles fréquents de deux ou trois ans, en réponse à des changements à court terme de politique et à des situations énergétiques cycliques internationales, ne fait qu'accroître les incertitudes et les risques de développement du projet.

(*Dome Petroleum Limited*, mémoire, le 25 octobre 1983, p. 5.)

Ce qu'il faut, c'est plutôt une combinaison d'objectifs à long terme bénéficiant d'un consensus largement établi dans les principaux secteurs de notre communauté (gouvernements, secteur pétrolier et consommateurs) et une faculté d'adaptation à court terme quant aux tactiques à adopter pour répondre rapidement aux exigences d'un environnement énergétique changeant. Un pragmatisme à court terme nous permettrait de réagir en temps opportun devant des circonstances changeantes tandis qu'une stratégie à plus long terme nous empêcherait de trop réagir devant de nouvelles situations.

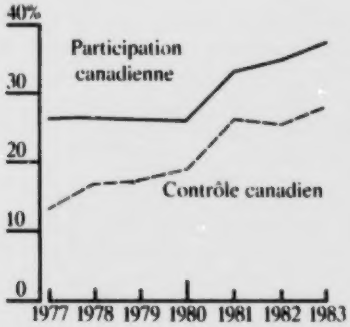
(*Pétro-Canada*, mémoire, le 15 novembre 1983, p. 9–10.)

Les commissaires ne peuvent faire ici qu'une recommandation évidente : les gouvernements doivent établir un régime simplifié d'imposition et de réglementation et le conserver. Ils ne doivent le modifier que dans des circonstances particulières et seulement après consultation avec les intéressés et avec d'autres ordres de gouvernement.

« La canadianisation » Il importe aussi de savoir dans quelle mesure le pays souhaite poursuivre son objectif de « canadianisation » des secteurs pétrolier et gazier. Le PEN a établi une cible de participation nationale de 50 pour cent en 1990. Pour réaliser cet objectif, le gouvernement fédéral a institué une redevance spéciale pour la « canadianisation » et accordé des prêts d'encouragement en faveur des compagnies canadiennes.

On peut juger des résultats de ces mesures de « canadianisation » dans le tableau 12–6. Les entreprises canadiennes représentent environ 38 pour cent des réserves de l'industrie pétrolière en 1983 par rapport à quelque 27 pour cent en 1977. Pour ce qui est du contrôle, les chiffres sont plus faibles, mais le taux d'augmentation est encore plus élevé. Le changement indique une plus grande participation de compagnies qui étaient déjà propriétés locales, ainsi que le rachat spectaculaire de certaines compagnies étrangères.

FIGURE 12-6 Participation financière à l'industrie canadienne des hydrocarbures, 1977-1983



Source : Tirée du Conseil économique du Canada, *Interconnexions : une stratégie énergétique pour demain*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985, p. 25.

Nota : D'après données de l'Agence de surveillance du secteur pétrolier.

Le présent Rapport traite en termes généraux des coûts et des avantages de la participation étrangère. Doit-on encourager la participation canadienne aux secteurs pétrolier et gazier? Les commissaires le pensent. La sécurité des approvisionnements de pétrole et de gaz est essentielle au bien-être du pays et pourtant le marché pétrolier international est dominé par l'OPEP, dont les intérêts sont souvent peu compatibles avec ceux du Canada. D'autre part, il serait dangereux de nous mettre entièrement entre les mains des multinationales. Les actions des entreprises canadiennes, plus particulièrement des entreprises publiques, sont plus susceptibles de correspondre aux objectifs canadiens établis. D'autre part, notre fierté nationale veut que nous ayons une solide présence dans un secteur international aussi considérable. Pour toutes ces raisons, la Commission encourage à la fois un système d'occupation des terres pour les terres du Canada et un système d'encouragement des firmes canadiennes, dans la mesure où cette politique reste compatible avec nos obligations internationales.

Le partage des revenus

La dernière grande question concerne la division de la rente économique entre le gouvernement fédéral et les provinces. Comme les commissaires l'ont déjà indiqué dans leur étude sur la taxation, nous recommandons que la province productrice reçoive en premier les rentes économiques, en vertu de son statut de propriétaire. Après quoi, les deux gouvernements pourraient se partager les revenus fiscaux, comme pour un autre secteur, selon l'ensemble des taxes d'accise et des taxes sur les sociétés déjà en vigueur.

La question est de savoir jusqu'où descendra le niveau maximal des redevances sur lequel le gouvernement fédéral et les provinces productrices se

mettront d'accord, afin que ces redevances puissent être déductibles de l'impôt sur le revenu fédéral. Toute recommandation à ce sujet doit être rattachée aux responsabilités fédérales dans le domaine des paiements de péréquation. Si on veut répartir les revenus énergétiques encore plus équitablement qu'ils ne le sont maintenant, on doit augmenter la part fédérale en conséquence, car autrement il y aurait un bon argument pour laisser la part provinciale augmenter. Nous renvoyons le lecteur à la Partie VI pour d'autres réflexions et recommandations.

Conclusions

Depuis douze ans, les secteurs canadiens du pétrole et du gaz dominent les discussions nationales sur les ressources. Ils sont en effet essentiels à toute économie moderne et suffisamment importants au Canada pour que l'établissement de toute une série de politiques d'intérêt général, directement reliée ou non à ces secteurs, revête une importance considérable. Au moment d'écrire le présent Rapport, ces secteurs font une fois de plus l'objet d'une réforme majeure même si, jusqu'à présent, aucune loi n'a été présentée au Parlement ni aux législatures provinciales.

La Commission a étudié avec soin les secteurs du pétrole et du gaz et a présenté, à titre de politique à long terme, un nouveau cadre énergétique qui s'appuie sur les principes d'efficacité, d'équité et de prévisibilité. Ce nouveau cadre doit atteindre deux objectifs particuliers : permettre à l'industrie énergétique de contribuer pleinement au développement économique du Canada et mettre en place un système suffisamment solide pour que les chocs du futur, qui se produiront inévitablement, soient absorbés plus facilement que par le passé.

Notes

1. En mars 1985, le gouvernement fédéral et trois provinces de l'Ouest ont signé un accord qui constitue le fondement d'une réforme majeure du Programme énergétique national (PEN). Au moment d'écrire ce Rapport, l'accord n'avait pas encore fait l'objet d'une loi. Gouvernement du Canada, *Accord de l'Ouest*, Ottawa, 1985.
2. Conseil économique du Canada, *Interconnexions : une stratégie énergétique pour demain*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985, p. 103.
3. Banque mondiale, « Price Prospects for Major Primary Commodities », Washington, D.C., Banque mondiale, Economies and Research Staff, vol. 5, 1984.
4. Office national de l'énergie, *L'énergie au Canada : offre et demande, 1983–2005*, rapport technique, Ottawa, ONE, 1984.
5. David Slater, mémoire soumis par le président du Conseil économique du Canada au Comité sénatorial permanent de l'énergie et des ressources naturelles, Ottawa, 24 mai 1984.
6. Office national de l'énergie, *L'énergie au Canada : offre et demande, 1983–2005*, rapport technique, Ottawa, ONE, 1984, p. 64.
7. *Ibid.*, p. 62 à 65.
8. *Ibid.*, p. 67.

9. Shun-Ichi Shimizu, « Characteristics of the Japanese LNG Market and Keys to Success in LNG Projects » dans *Proceedings of the International Gas Markets Conference*, Shane S. Streifel (édit.), Calgary, Institut canadien de la recherche sur l'énergie, 1983.

10. Conseil économique, *Interconnexions : une stratégie énergétique pour demain*. Le Conseil suppose que les prix mondiaux du pétrole resteront stables. Les projections changeraient légèrement si le prix mondial était différent.

11. La Taxe modifiée sur les recettes pétrolières et gazières (TRPG) « devient un impôt sur les revenus de production, net des coûts d'exploitation et des dépenses d'investissement dans l'exploration, la mise en valeur et la production annuelle du pétrole et du gaz naturel » (Conseil économique du Canada, *Interconnexions : une stratégie énergétique pour demain*, p. 182). L'*Accord de l'Ouest* de 1985 prévoit l'annulation de cet impôt (TRPG).

CHAPITRE 13

L'environnement, la société et l'économie

L'environnement: attitudes changeantes et réactions *559*
La dimension internationale *559*
Notes *560*
Environnement et croissance économique *561*
Note *562*
Le défi environnemental : nouvelles perceptions *563*
Note *564*
Les nouvelles valeurs et le mouvement écologiste au Canada *565*
Réponses du gouvernement aux questions d'environnement *566*
Notes *568*
La dynamique de la prise de décision en matière d'environnement *569*
Problèmes d'environnement à l'ordre du jour *573*
Les pluies acides et les autres formes de pollution atmosphérique *574*
Les Grands Lacs et la gestion de l'eau *574*
Exportation et détournement des eaux *576*
L'environnement arctique *577*
Déchets toxiques *578*
Protection de la faune *579*
Notes *580*
Conclusions et recommandations *581*
Intégration du développement économique et de l'environnement *581*
Mesures préventives *581*
Mise en place d'une structure officielle de préservation de l'environnement *582*
Revue et évaluation des projets d'environnement *582*
Visibilité et participation *583*

CHAPITRE 13

L'environnement, la société et l'économie

Au début du Rapport, nous avons passé en revue les perspectives globales et en particulier les grandes questions d'environnement que les citoyens et les décideurs du monde entier devront résoudre dans les années qui viennent. Ces questions, notamment l'épuisement des forêts, l'effet de serre, les pluies acides, la dégradation des sols, les déchets nucléaires, l'extinction des espèces et la qualité de l'eau touchent, dans une certaine mesure, chacun des aspects du mandat de la Commission. Dans la présente section, nous examinons la nature des grands problèmes de l'environnement auxquels les Canadiens doivent faire face, les conséquences de notre prise de conscience de ces problèmes et les moyens à notre disposition pour les résoudre.

L'environnement: attitudes changeantes et réactions

La dimension internationale

La position du Canada en tant que moyenne puissance tient dans une large mesure à la part que nous prenons aux décisions internationales sur l'environnement, en particulier dans le cadre des Nations Unies. La participation du Canada aux sessions de la Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer (UNCLOS) en est un bon exemple, de même que l'inclusion dans la *Déclaration des Nations Unies sur l'environnement* de 1972 de deux principes juridiques importants proposés par le Canada :

> *[...] les États ont le droit souverain d'exploiter leurs propres ressources [...] et le devoir de s'assurer que les activités exercées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle ne causent pas de dommage à l'environnement dans d'autres États ou dans des régions ne relevant d'aucune juridiction nationale.*

[...] les États doivent coopérer pour développer encore le droit international en ce qui concerne la responsabilité et l'indemnisation des victimes de la pollution et d'autres dommages écologiques que les activités menées dans les limites de la juridiction de ces États ou sous leur contrôle causent à des régions situées au-delà des limites de leur juridiction[1].

Les récentes négociations commerciales multilatérales montrent elles aussi l'importance croissante, au niveau international, des questions d'environnement dans les secteurs économiques traditionnels. Le sentiment que certaines normes de protection de l'environnement pourraient constituer une tentative déguisée de restreindre la concurrence sur les importations est au moins partiellement responsable de la décision de créer un *Accord relatif aux obstacles techniques au commerce* (*Code de normalisation*) aux négociations du *Tokyo Round*. Le Code exige que ses signataires n'utilisent pas les normes portant sur l'environnement, la santé, la sécurité et la protection du consommateur pour créer des obstacles inutiles au commerce international. L'application de ce Code ne sera pas chose aisée. La question de savoir si un règlement donné est une barrière « inutile » est bien entendu une question d'opinion. D'ailleurs, la plupart des normes d'environnement sont établies non par les gouvernements nationaux, mais par les provinces (ou États) ou les municipalités. C'est pourquoi le Code exige que les gouvernements centraux utilisent « les moyens raisonnables à leur disposition[2] », pour que les autres autorités à l'intérieur de leurs frontières respectent ces principes.

En tant que nation prospère occupant une grande partie de la surface terrestre, le Canada a une grande responsabilité en matière d'environnement. Comme les répercussions de l'activité humaine sur l'environnement global sont souvent cumulatives et à long terme, et comme de nombreuses sources de détérioration de l'environnement débordent les frontières nationales, cette responsabilité s'étend au-delà de la présente génération et au-delà des limites de notre vaste pays. Notre degré de civilisation se mesurera en grande partie par la façon dont nous assumerons cette responsabilité chez nous et par notre consentement à offrir aide et direction à l'étranger.

Notes

1. Citation extraite de la *Conférence sur l'environnement*, Environnement Canada, Ottawa, Information Canada, 1972, p. 10.
2. Seymour J. Rubin et Thomas R. Graham, *Environment and Trade: The Relation of International Trade and Environment Policy*, Totowa, N.J., Allanheld, Osmun pour l'*American Society of International Law*, 1982, p. 9.

Environnement et croissance économique

Bien des observateurs prétendent que la protection de l'environnement se fait souvent aux dépens de la performance économique. Selon eux, les entreprises canadiennes ne peuvent être compétitives en raison du coût que représente l'observation des normes environnementales, surtout de celles qui dépassent ce que l'on exige des entreprises dans d'autres pays. On mentionne souvent les retards causés par la nécessité d'obtenir l'autorisation d'un projet, parfois de plusieurs autorités qui imposent des normes différentes. On se plaint, aussi, souvent du fait que les contrôles en matière d'environnement contribuent au chômage en détournant le capital des investissements « productifs » vers le non-essentiel. En période de croissance lente, comme c'était le cas récemment, les contrôles peuvent retarder les nouveaux investissements ou les décourager complètement, notamment dans une technologie susceptible de détériorer l'environnement. Ces critiques ne sont pas passées inaperçues car les dernières années ont vu un déclin des dépenses réelles du gouvernement en matière de recherche et de respect des normes.

Du point de vue de la Commission, les efforts que déploie l'industrie pour améliorer sa position compétitive à court terme en évitant ou en retardant les coûts de gestion des ressources et de l'environnement ne font que repousser l'échéance ou laisser au public le soin d'assumer ces coûts sous la forme de dépenses gouvernementales, de dégâts écologiques ou de profits perdus et d'occasions manquées. Notre négligence à l'égard du reboisement n'illustre que trop bien cette position. Les Canadiens doivent trouver un moyen d'aborder cette question qui tienne compte de tous les coûts de l'activité économique, même s'il est difficile de les exprimer en chiffres. Comme l'a fait remarquer le représentant de la *Saskatchewan Environmental Society* devant la Commission :

> *Le produit national brut est finalement une fausse mesure de la façon dont nous avons progressé car il ne tient pas compte de facteurs comme l'épuisement des sols et leur coût de restauration [ou] la contamination des chaînes d'alimentation et les conséquences sur la santé.*
>
> (*Saskatchewan Environmental Society*, transcription, vol. 48, Saskatoon, le 21 novembre 1983, p. 9896.)

Dans les prochaines décennies, il importera d'intégrer les décisions portant sur l'environnement aux décisions économiques car, selon les commissaires, il n'y a pas de contradictions fondamentales entre le développement économique et la préservation ou l'amélioration d'un environnement sain et d'une base de ressources durable. *La politique de l'environnement de la Communauté européenne* arrive d'ailleurs à la même conclusion :

> *Le souci de ne pas faire supporter des charges supplémentaires à l'industrie fait que certains pays de la Communauté se montrent réticents à accepter des mesures de contrôle antipollution plus sévères, à imposer des impératifs d'utilisation des sols et des restrictions dans l'utilisation des matériaux potentiellement dangereux ou des procédés de fabrication. Les coûts à court terme qu'entraînent manifestement de telles mesures pour l'économie ont trop souvent masqué les avantages intangibles que la société tire à long terme d'un*

environnement plus sain et les coûts économiques substantiels qu'entraîne à long terme l'absence de lutte contre la pollution[1].

Note

1. *La politique de l'environnement de la Communauté européenne*, 2e édition, Luxembourg, Office des publications officielles des communautés européennes, 1983, p. 19.

Le défi environnemental : nouvelles perceptions

C'est dans les années 1960 que ces questions ont commencé à préoccuper l'opinion, au Canada et ailleurs. Au cours des années, la définition du problème s'est élargie et compliquée. Au début, on ne s'intéressait qu'à la pollution locale, problème d'environnement limité à un endroit particulier ou à une source unique dont les causes et les effets étaient relativement faciles à identifier. La destruction d'une partie de la côte anglaise à la suite du naufrage du pétrolier *Torrey Canyon* en 1967 est un exemple bien connu de ce genre de problème. Ce type de pollution classique est maintenant largement reconnu et des mesures ont été prises pour y remédier. Même si des catastrophes comme celle du *Torrey Canyon* sont encore malheureusement possibles, nous avons au moins amélioré les techniques qui permettent de nettoyer les dégâts. Sur terre, les usines qui crachent de la fumée noire sont beaucoup moins bien tolérées qu'autrefois, et les émissions sont soumises à un contrôle de plus en plus sévère. Malgré tout, de nombreuses usines continuent de polluer l'air tout comme les naufrages de pétroliers et les déversements délibérés continuent de contaminer les océans.

Les années 1970 ont vu s'accroître notre capacité de gérer les ressources de façon durable. La première crise pétrolière de 1973 et l'étude du Club de Rome « *Halte à la croissance*[1] » ont grandement contribué à la prise de conscience globale de l'épuisement possible des ressources et ont ouvert un débat qui dure encore. Si le problème était de « manquer » et qu'il y avait de sérieux désaccords sur ce point, la solution aurait été de « trouver davantage » et « d'utiliser moins ». On vit donc apparaître une « écosociété », encouragée par les travaux du Conseil des sciences du Canada et par des projets de conservation de l'énergie comme l'*Arche* de l'Île-du-Prince-Édouard, ainsi qu'un regain d'inquiétude devant l'état de nos forêts.

Les années 1970 ont également vu l'apparition d'une distinction, même si elle est loin d'être absolue, entre les problèmes de pollution classique et ceux beaucoup plus complexes des dangers à long terme qui, à la limite, peuvent être incalculables et irréversibles. Les incidents de la centrale nucléaire de *Three Mile Island* et de l'usine chimique de Bhopâl en Inde illustrent de façon dramatique ce genre de problème. Les questions de santé et de sécurité au travail, comme les effets possibles des écrans cathodiques sur le fœtus, constituent de nouveaux sujets de préoccupation dans la vie quotidienne du Canadien moyen.

On comprend généralement moins bien les dangers à long terme pour lesquels il est plus difficile de trouver un remède, que les problèmes de pollution classique. On fait moins facilement le lien entre les causes et les conséquences de ces dangers et les problèmes ont tendance à être plus graves, comme le prouve l'exemple des contaminants chimiques à effets cancérigènes et mutagènes. Les contaminants durables ont souvent plusieurs sources et sont difficiles à identifier, en partie parce qu'ils n'existent souvent qu'à dose infinitésimale. Même quand leur présence est confirmée, ils sont plus difficiles à neutraliser que les polluants ordinaires. En fait, les dommages causés par bon nombre de ces contaminants sont irréversibles : d'après nos connaissances actuelles, ce qui est fait ne peut être défait. Les effets des dangers à long

terme ont tendance à être plus largement dispersés géographiquement et à avoir une plus grande influence sur l'écologie que la simple pollution. Les dégâts causés par une marée noire sont localisés et relativement de courte durée, mais les effets destructeurs des pluies acides sont internationaux et peuvent persister pendant des dizaines d'années.

Les questions d'environnement des années 1960 et 1970 se limitaient à la gestion de polluants temporaires provenant de sources industrielles et municipales, alors que l'attention se porte maintenant sur les atteintes à l'environnement qui menacent l'avenir de la planète.

Note

1. *Halte à la croissance*, un rapport de Donella H. Meadows, Dennis L. Meadows, Jorgan Randers et William W. Behrens III, dans le cadre du rapport du Club de Rome sur les limites de la croissance, New York, Universe Books, 1972.

Les nouvelles valeurs et le mouvement écologiste au Canada

La nouvelle perception qu'ont les Canadiens du problème de l'environnement reflète et renforce à la fois le changement de nos valeurs, de nos aspirations et de nos attentes. Avant les années 1960, la conservation se limitait à la gestion efficace des ressources de consommation. Même si ce souci de l'utilisation des ressources existe toujours, l'intérêt que l'on portait à la consommation a cédé la place, au cours du dernier quart de siècle, à un nouvel intérêt pour la « qualité de la vie ». Selon ce nouveau courant, l'environnement n'est pas seulement une source de richesse, mais aussi une source de satisfaction moins évidente et l'abus que l'on en fait menace non seulement notre prospérité, mais aussi notre santé, notre sécurité et finalement notre société.

Si l'on a pu reprocher au mouvement écologiste des années 1960 de refléter les goûts esthétiques des Nord-américains favorisés, dont l'intérêt dans la préservation des paysages menacés et des espèces en voie de disparition n'était pas toujours représentatif de l'opinion publique mondiale, il est beaucoup plus difficile aujourd'hui d'ignorer les nouvelles inquiétudes qui mettent l'accent sur la santé et la sécurité et qui reflètent souvent un fort sentiment de responsabilité à l'égard des générations futures. Il est difficile de quantifier l'importance de ces questions, mais il est impossible de les ignorer. En fait, on pourrait sans doute affirmer que cette prise de conscience fermement ancrée à l'égard de l'environnement devient l'une des caractéristiques fondamentales de la société canadienne. Naturellement, dans la mesure où les Canadiens adoptent une nouvelle attitude dans ce domaine, ils s'opposent beaucoup moins aux politiques sur la protection de l'environnement. Il est maintenant plus courant d'entendre des arguments, même des arguments économiques, en faveur des mesures de protection que le contraire. Les audiences sur l'environnement de la dernière décennie ont montré l'importance d'intégrer les questions économiques et sociales et de rechercher à la fois le développement économique et la qualité de la vie.

La participation du public prend de plus en plus d'importance à toutes les étapes; de la prise de décision, de la définition des questions aux choix des politiques. Le mouvement écologiste canadien remonte aux années 1960, époque à laquelle des associations de quartier, des comités de citoyens et des particuliers ont voulu déterminer les conséquences de l'activité industrielle sur l'environnement. Parallèlement, de nombreuses localités ont commencé à se préoccuper de la question des décharges municipales, des plages contaminées, des bouteilles non consignées, des terrains de camping et des sentiers pollués. En réalisant que les problèmes d'environnement avaient de vastes conséquences, les associations locales se sont progressivement constituées en des groupes officiels plus importants afin d'exprimer leurs préoccupations à un niveau plus élevé. La formation du *Pollution Probe* à l'Université de Toronto en 1969 constitue une étape particulièrement marquante dans l'évolution de ces groupes d'intérêt au Canada. Un certain nombre d'organismes moins connus ont également vu le jour pendant cette période, et d'autres, déjà établis, comme les associations de camping et les groupes naturistes, ont ajouté ce sujet à leurs intérêts traditionnels. Aujourd'hui, les problèmes d'environne-

ment qui touchent les Canadiens sont souvent exprimés par des « coalitions » et des « groupes-cadres » qui interviennent aux niveaux national et provincial, alors que les associations locales continuent d'assurer des fonctions importantes sur le plan pratique et éducatif.

Réponses du gouvernement aux questions d'environnement

Depuis les années 1960, les gouvernements canadiens ont répondu aux problèmes d'environnement par des réformes législatives et institutionnelles. Ils n'ont pas eu à partir de zéro : la *common law* ou les statuts régissant les ressources offraient déjà des moyens de remédier à certains types d'abus écologiques[1]. Cependant, la nouvelle position gouvernementale s'est distinguée à la fois par sa forme et par l'importance qu'elle a accordée aux questions d'environnement. De 1968 à 1972, le Parlement a promulgué plusieurs grandes lois, notamment la *Loi sur les ressources en eau du Canada*, la *Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique*, la *Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques* et la *Loi sur les eaux intérieures du Nord*. Il a aussi ajouté de nouvelles dispositions à la *Loi fédérale sur les pêcheries* et à la *Loi sur la marine marchande du Canada*. En 1971, le gouvernement fédéral a créé le ministère de l'Environnement afin de regrouper en un seul ministère tous les organismes responsables de la protection, de la gestion et de la recherche sur l'environnement. Pendant cette période, la plupart des gouvernements provinciaux ont accordé une plus grande priorité à la réglementation et aux organismes consacrés à l'environnement.

Aujourd'hui, les diverses mesures utilisées par les gouvernements pour décourager ou limiter les activités préjudiciables à l'environnement comprennent des programmes éducatifs, des directives, des règlements régissant les normes et l'attribution de permis, des interdictions et des sanctions, des encouragements d'ordre fiscal et l'obligation d'établir des rapports. Notre Commission ne s'intéresse pas ici au détail des différents programmes, mais plutôt à la capacité de notre système de gestion de l'environnement de répondre aux nouveaux problèmes et aux nouvelles valeurs.

Il est facile d'évaluer le succès des mesures éducatives destinées au grand public ou à des industries particulières. En faisant mieux connaître les problèmes écologiques et les moyens d'y remédier, les programmes éducatifs peuvent contribuer indirectement à la protection de l'environnement. Par contre, on a pu leur reprocher de se substituer à des mesures plus sévères et à des actions plus concrètes. L'observation de ces recommandations, directives et normes de bonne conduite a le désavantage de placer le citoyen « responsable » dans une position désavantageuse par rapport aux entreprises.

Le gouvernement fédéral et les provinces utilisent largement la réglementation qui vise à modifier ou à contrôler les activités préjudiciables à l'environnement pour fixer certaines normes. La *Loi fédérale sur les pêcheries* par exemple permet au ministre de désigner les substances « délétères » et d'empêcher leur déversement dans l'océan ou dans les eaux intérieures

interprovinciales à moins d'en avoir obtenu l'autorisation. De même, la *Loi sur le contrôle de la pollution de l'air* autorise le gouvernement fédéral à établir des objectifs nationaux sur la qualité de l'air et à réglementer les normes qui s'appliquent à une source d'émission. Les sous-comités d'experts du Comité fédéral-provincial sur la pollution atmosphérique définissent les niveaux « souhaitables », « acceptables » et « tolérables » de qualité de l'air et élaborent des objectifs pour le contrôle des principaux polluants comme l'anhydride sulfureux et l'oxyde d'azote.

Une réglementation normalisatrice est souvent une façon administrativement simple de traiter la question des polluants non persistants. Cette approche a pourtant fait l'objet de critiques considérables car si l'on applique uniformément une seule norme rigoureuse sur un grand territoire, le niveau de protection de l'environnement sera, dans certaines régions, plus élevé que nécessaire.

Les politiques non statutaires et les examens de projets constituent une grande part du processus de prise de décision en matière d'environnement. Le Processus d'examen des évaluations environnementales (PEEE), établi en 1973 par le Cabinet fédéral, n'a pas de base statutaire. Il veille à ce que les programmes et les projets fédéraux qui impliquent des fonds ou des terrains du fédéral prennent en considération, au tout début de la planification, les répercussions sur l'environnement. Le processus se fait en deux étapes. L'organisme responsable du projet détermine d'abord si ce dernier peut avoir des conséquences importantes sur l'environnement. Dans ce cas, des experts nommés par le Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales et le ministère de l'Environnement entreprennent un examen public, avec audiences, du document détaillé d'évaluation que l'organisme en cause a préparé conformément aux directives des experts. Depuis 1974, le PEEE a examiné ainsi plusieurs grands projets fédéraux. Selon certains critiques, le PEEE n'est en fait que la conscience écologique du gouvernement fédéral, étant donné que son autorité s'appuie sur la persuasion morale plutôt que sur une force exécutoire.

Les limites des méthodes que nous venons de décrire ont encouragé une nouvelle réflexion sur la prise de décision en matière d'environnement et sur les moyens d'intégrer plus efficacement ce processus à la planification des projets publics et privés. Des expériences de médiation ont déjà eu lieu, surtout aux États-Unis, dans le but de réduire les coûts que représente le règlement des différends et de faciliter la participation d'un plus grand nombre de personnes et de groupes intéressés. Cette autre façon de résoudre les conflits est effectivement souhaitable dans certains cas. Cependant, il reste toujours la question du choix des intervenants et des personnes qui peuvent les représenter le plus utilement. D'autre part, ce genre d'accord de médiation risque de ne pas durer puisqu'il dépend de la capacité des parties en cause à en assurer le contrôle et l'application par les tribunaux, le cas échéant.

On a déjà proposé plusieurs fois au Canada de présenter une déclaration des droits sur l'environnement pour assurer aux citoyens canadiens un environnement propre et sûr où il fera bon vivre et travailler. Les auteurs d'un document sur l'environnement énumèrent quelques-uns des principes qui pourraient figurer dans ces déclarations :

- Le droit à un environnement sain et agréable;
- Le droit de faire appel à la loi pour défendre l'environnement devant les cours et les tribunaux;
- Des études sur l'impact écologique;
- L'accès à l'information;
- La participation publique à l'établissement de normes sur l'environnement;
- La nomination d'un médiateur sur l'environnement;
- Des recours collectifs;
- Le droit de défendre l'environnement à un coût raisonnable;
- Des restrictions sur les décisions des organismes;
- Une étude judiciaire des mesures administratives;
- L'attribution au pollueur de la charge de la preuve[2].

L'insatisfaction suscitée par les résultats de la plupart des règlements déjà en vigueur a poussé certains économistes à demander l'application de politiques plus orientées vers l'économie pour contrôler les dommages causés à l'environnement. Selon eux, un droit d'émission des effluents serait parfois plus efficace et plus économique qu'une réglementation. Ce droit est en fait un paiement correspondant à la quantité de pollution émise à partir d'une source désignée. Ce genre de programme permettrait d'accorder des droits d'émission des effluents en fonction de la totalité des émissions de pollution permises à partir de toutes les sources dans un endroit donné, soit au moyen de ventes aux enchères, soit en fonction des points d'émission déjà existants. Ces droits pourraient alors être transférés suivant un prix déterminé par l'offre et la demande.

Notes

1. Un certain nombre de questions connexes sont examinées dans l'étude de D. Paul Emond intitulée « La politique et le droit en matière d'environnement : un examen de l'expérience canadienne » dans *La protection des consommateurs, le droit de l'environnement et le pouvoir des sociétés*, vol. 50, étude préparée pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.
2. *Environment on Trial: A Handbook of Ontario Environmental Law*, édition révisée de David Estrin et John Swaigen, Toronto, Association canadienne du droit de l'environnement, 1978, chapitre 21.

La dynamique de la prise de décision en matière d'environnement

La multiplicité des moyens d'intervention du gouvernement dans la gestion de l'environnement montre la complexité de ses réactions aux préoccupations du public sur la protection et les normes environnementales. Un bref examen de la dynamique de l'élaboration des politiques et de leur mise en œuvre montrera encore mieux cette impression de complexité.

L'information, qu'elle soit scientifique, technologique, économique ou législative, est essentielle au processus de protection de l'environnement. Bien entendu, pour qu'un contrôle de la pollution soit efficace, il faut d'abord mesurer cette pollution. Par exemple, un organisme responsable de la qualité de l'eau doit, à partir des critères relatifs à la pêche, aux loisirs et à la sécurité, établir des normes pour les solides en suspension et le besoin biochimique en oxygène. Pour fixer le montant total des émissions permises, l'organisme doit également déterminer la capacité d'absorption de l'eau. Lorsqu'il y a plusieurs sources d'émission, il faut trouver un système d'affectation de quotas dont la somme ne doit pas dépasser le total permis. On doit aussi parfois ajuster les totaux et les quotas en fonction de nouvelles données, car bien des effets des polluants ne se manifestent qu'après un certain temps.

L'information scientifique nécessaire au contrôle efficace de l'environnement est coûteuse et difficile à acquérir et à évaluer. Le simple fait de rassembler les données fondamentales nécessaires à notre compréhension de l'interaction entre l'environnement et l'industrie, dans le cas particulier du Canada, représente un travail considérable. Il faut non seulement rassembler l'information scientifique, mais aussi la mettre à la disposition des intéressés : chercheurs, représentants de l'industrie, groupes écologistes et grand public.

Tout comme l'information scientifique, tout ce qui touche à la réglementation et à ses résultats est difficile à obtenir et à évaluer. Dans ce domaine, on a rarement affaire à des règles ou à des normes générales. La plupart du temps, il s'agit d'accords discrets, et généralement confidentiels, passés entre une entreprise et un ministère fédéral ou provincial, à la discrétion du ministre. Les groupes d'intérêt ont bien essayé de contrôler la réglementation, mais leurs ressources sont bien trop limitées et les décisions prises à trop de niveaux pour qu'ils puissent agir à titre de tierce partie.

L'industrie tout comme les groupes d'intérêt déplorent la complexité du processus de réglementation en matière d'environnement. Cette complexité est particulièrement évidente lorsqu'il s'agit d'obtenir l'approbation d'un projet ou d'un produit, ce qui implique souvent la tenue d'audiences. Le temps qui s'écoule entre la soumission d'un grand projet de développement de ressources ou celui d'une entreprise industrielle et la date de son démarrage est particulièrement crucial pour le requérant dont les dépenses pendant cette période doivent être financées par d'autres sources de revenus. Les audiences longues et coûteuses causent donc une frustration considérable, surtout lorsqu'il faut obtenir l'approbation de plusieurs autorités. On a souvent dit que ce genre de décalage décourage le développement économique et plus particulièrement les grands projets.

Les audiences suscitent aussi une insatisfaction notable chez les groupes d'intérêt en ce qui concerne la prise de décision en matière d'environnement. La fragmentation du processus en plusieurs juridictions peut en effet détourner l'attention des grandes questions en donnant trop d'importance aux détails techniques. D'autre part, le fardeau de la participation au processus d'évaluation est souvent lourd, d'où le problème du « resquilleur », bien connu des groupes d'intérêt public. Les groupes d'intérêt ont en effet beaucoup plus de mal à recruter des membres permanents, et par là même des ressources, que les producteurs et les associations industrielles. En effet, les non-membres peuvent obtenir tous les avantages des activités du groupe sans avoir à y contribuer. Par conséquent, les groupes qui, par définition, se préoccupent beaucoup plus des performances en matière d'environnement que d'autres genres d'organismes, doivent surmonter d'énormes obstacles pour essayer de promouvoir et de contrôler les questions d'environnement. Lorsqu'on ajoute à cette faiblesse fondamentale le fait que la prise de décision est particulièrement diversifiée, on comprend l'extrême difficulté de la tâche entreprise par ces groupes. Les commissaires n'ont pas du tout l'intention de suggérer qu'aucun des autres participants ne s'intéresse sérieusement à l'amélioration de l'environnement. Bien entendu, ce n'est pas le cas. Mais le fait est que le niveau d'engagement à l'égard de l'environnement varie énormément suivant les compagnies privées et même les gouvernements.

Le problème des non-membres et la complexité de la réglementation montrent bien la grave faiblesse, au niveau institutionnel, de la prise de décision en matière d'environnement et la nécessité de trouver une solution. La Commission pense qu'il faut augmenter le financement public de ces groupes de façon à renforcer leur présence aux audiences et leurs activités en matière de contrôle et d'application des normes.

Il sera sans doute difficile de trouver un processus de prise de décision qui permette un degré suffisant de participation publique tout en évitant les « retards » excessifs. Quant aux grands projets, pour lesquels il faut toujours l'approbation de plus d'un gouvernement, on pourrait envisager une réforme aboutissant à la tenue d'une seule audience mixte. Une autre réforme importante consisterait à donner une base statutaire au processus d'évaluation de l'environnement par le gouvernement fédéral. Bien entendu, il faudrait établir certaines limites à l'application d'un statut de ce genre; sans quoi, tout projet, même mineur, impliquant une propriété ou un financement fédéral ne pourrait se poursuivre sans la tenue d'une audience. La solution serait donc de définir à partir de quelle importance l'évaluation d'un projet devient obligatoire.

Dans certains cas, le processus de prise de décision est trop long, mais dans d'autres, il ne l'est pas assez. Les questions d'environnement, souvent d'une grande complexité technologique, entraînent des débats scientifiques considérables. Le regroupement des procédés d'examen de deux autorités ou plus permettrait de consacrer plus de temps au débat technique et scientifique. La méthode d'évaluation doit non seulement accorder plus de temps au débat, mais aussi trouver de meilleurs moyens de l'éclairer et de le résoudre. En éclairant le débat scientifique, on exposerait aussi les motifs économiques et politiques souvent sous-jacents aux arguments « scientifiques ». Un

processus d'audience plus exigeant prendrait sans doute plus de temps que maintenant, mais les décisions seraient beaucoup mieux documentées et par conséquent moins coûteuses, à long terme tout au moins.

Les problèmes quotidiens d'application et de mise en vigueur contribuent également à la complexité et à la précarité du processus de protection environnementale. L'absence de mesures gouvernementales uniformes quant à la mise en vigueur, aux normes d'évaluation de la performance et aux nouvelles conditions économiques, entrave considérablement les progrès possibles dans ce domaine

Les critiques du système actuel prétendent que les gouvernements canadiens ne peuvent pas être neutres étant donné que leurs propres sociétés de la Couronne sont souvent les promoteurs de projets soumis à la réglementation. Selon certains observateurs, le régime de réglementation américain est supérieur au régime canadien, car il facilite les litiges privés et prévoit l'imposition de pénalités sévères. Mais il a l'inconvénient d'entraîner des querelles de procédure coûteuses et excessives dans le cadre du système judiciaire et de la réglementation.

De nombreux observateurs reprochent aussi au gouvernement d'éviter d'imposer des normes universelles d'application en raison d'accords, généralement confidentiels, avec les entreprises. On peut évidemment leur répondre que les accords individuels sont nécessaires dans la mesure où il n'existe pas deux projets industriels produisant exactement le même effet sur l'environnement. Mais on éviterait ce genre de critiques en instituant un système rigoureux de pénalités, connu du public qui entrerait automatiquement en vigueur en cas de non-respect des normes. L'autre solution serait d'imposer des pénalités moins sévères, mais d'obliger l'entreprise à publier son calendrier d'application des directives.

Pour illustrer le mécanisme de réglementation dans sa formule actuelle, prenons l'exemple de deux industries. Dans l'industrie de la pâte à papier, la réglementation s'appuie sur la définition de la quantité d'effluents permis pour chaque usine. Le gouvernement fédéral et les provinces se partagent la juridiction, même si leurs intérêts sont différents : le gouvernement fédéral a autorité sur le poisson; les provinces sur l'eau.

Les autorités fédérales prescrivent les niveaux d'effluents permis pour les transformations propres à chaque usine, alors que les directives provinciales s'appuient sur les caractéristiques de l'usine et la capacité d'absorption de l'eau. Dans les deux cas, les directives tiennent très peu compte du coût d'application des normes. Grâce à un degré raisonnable de collaboration, les deux niveaux de gouvernement se mettent en général d'accord sur l'ensemble de directives le plus rigoureux. Depuis vingt ans, le gouvernement fédéral accorde des indemnités spéciales d'immobilisations pour l'équipement antipollution des usines déjà existantes. En 1979, pour recevoir une aide financière spéciale en vertu d'un programme fédéral-provincial, il fallait d'abord que l'équipement antipollution soit approuvé. De fait, ces mesures se sont révélées de bien faibles stimulants.

Prenons pour deuxième exemple les émissions d'anhydride sulfureux de la fonderie Inco à Sudbury en Ontario. Après la promulgation dans cette province de la *Loi sur le contrôle de la pollution de l'air* en 1967, Inco a dû

construire une seule grande cheminée pour remplacer les trois petites. Les émissions d'anhydride sulfureux devaient être réduites à 4 716 tonnes par jour avant le 1[er] juillet 1970, à 3 991 tonnes par jour avant le 31 décembre 1974, à 3 265 tonnes par jour avant le 31 décembre 1976 et à 680 tonnes par jour avant le 31 décembre 1978. Inco n'ayant pas pu atteindre la troisième cible, on a entrepris des négociations intensives. En 1980, la province promulgait une nouvelle directive imposant une limite immédiate de 2 267 tonnes par jour et une réduction des émissions quotidiennes à 1 769 tonnes avant 1983. Les responsables chez Inco se sont demandés pourquoi on avait été si optimiste, puisqu'on allait juger la performance de l'usine en fonction de ces directives. Selon eux, on avait sans doute surestimé considérablement les perspectives économiques de l'industrie. On s'est alors aperçu que la stricte application de la *Loi sur le contrôle de la pollution de l'air* (de l'Ontario) pourrait obliger certaines fonderies et usines de pâte à papier à fermer leurs portes.

Bien entendu, l'élaboration de directives en fonction des conditions économiques de chaque usine ou fonderie aboutit à des variations de la qualité de l'air et de l'eau suivant les endroits et à une inégalité de la répartition des coûts consacrés à l'amélioration de l'environnement. À la limite, on ne demande pas aux usines ou aux fonderies marginales de prendre des mesures antipollution, mais seulement aux entreprises rentables. Les nouvelles usines doivent respecter des normes plus sévères que les anciennes. Certains commentateurs ont même pu affirmer que les producteurs actuels sont allés au devant des exigences et des subventions au moyen d'indemnités accélérées d'investissement initial, ce qui leur assurait un avantage sur de nouveaux concurrents éventuels.

Ces exemples montrent bien qu'il s'agit de « donnant, donnant », car l'organe de réglementation et les entreprises cherchent à établir un équilibre entre les objectifs environnementaux et les autres. La réglementation, si complexe, fait appel à tous les moyens : la carotte et le bâton, la persuasion et l'information publique. La clé du succès est la suivante : élaborer un ensemble de décisions qu'on puisse respecter de façon durable, ce qui implique des changements réels de comportement. Tous les intervenants dans cette affaire ont maintenant plus d'une décennie d'expérience, mais nous avons vu qu'en dépit des progrès accomplis, les gouvernements, tout comme les entreprises privées, ont parfois réussi à se dégager de leurs anciens engagements. C'est pourquoi les commissaires encouragent le regroupement et le renforcement juridique des nombreuses tribunes où se prennent les décisions sur l'environnement.

Pour que les directives soient appliquées de façon durable, il faudra que l'utilisation de certains moyens, comme les droits d'émission des effluents, se fasse avec une circonspection politique et économique nouvelle. Cela ne veut pas dire que l'imposition de droits sur les effluents constitue en soi une solution suffisante aux problèmes de pollution. La Commission estime plutôt que, utilisée avec d'autres moyens, cette imposition peut contribuer à améliorer de façon durable les comportements, car on limite les coûts de pollution à l'entreprise et on crée une mesure pratique qui encourage les changements des comportements économiques.

L'interaction entre les facteurs scientifiques, institutionnels et économiques en matière de prise de décision environnementale et de mise en œuvre, soumet ces activités complexes à toutes sortes d'interruptions. Les décisions concernant l'investissement dans la recherche sur l'environnement peuvent subir l'influence de nombreux facteurs indépendants. Les différents procédés de réglementation ne sont pas toujours logiques ou utilisent plusieurs tribunes, éprouvant la patience du participant et empêchant la présentation et l'analyse utiles des questions fondamentales. Les efforts de mise en vigueur et de contrôle peuvent être modifiés suivant les budgets des gouvernements et de l'industrie. Tous ces phénomènes sont bien naturels dans ce qui n'est que le début de notre évolution vers une bonne gestion de l'environnement. Mais s'il est vrai, comme les commissaires le croient, qu'il n'y a pas de contradiction à long terme entre la croissance économique et les problèmes d'environnement, et que les décisions touchant l'environnement ne visent que le court terme, il faut trouver un système permanent pour contrôler ce genre de décision. Sans quoi, les Canadiens ne pourront être sûrs que les décisions prises correspondront à l'orientation à long terme qu'ils encouragent largement.

Dans ce sens, les environnementalistes ont raison de demander une forme de comptabilité sociale, indépendante du PNB, qui tienne compte de certains indicateurs non économiques du bien-être. Ceci dit, les commissaires doivent reconnaître qu'il ne sera pas facile de s'entendre sur un système de contrôle de l'environnement. On pourrait par exemple mettre sur pied un organisme national indépendant ayant l'expertise scientifique nécessaire pour identifier les risques existants et potentiels et établir les fondements d'une action préventive. Le système de contrôle pourrait comporter des critères nationaux, régionaux et sectoriels : il contrôlerait les polluants et les risques à haute priorité nationale ou régionale, ainsi que les grandes étendues d'eau et les principales compagnies et sociétés de la Couronne de chaque secteur.

Problèmes d'environnement à l'ordre du jour

Plusieurs grandes questions méritent d'être soulevées en raison de leur importance et des engagements à long terme qu'il faudra prendre pour les résoudre. Il faudra à la fois agir vite et persévérer dans nos efforts, ce qui ne sera pas facile. Les commissaires ont dressé un ordre du jour afin d'aider les Canadiens à comprendre combien il est urgent de s'occuper de certains grands problèmes d'environnement. Nous n'avons cependant pas pu approfondir suffisamment ces sujets pour recommander des solutions précises. Ceci ne relève d'ailleurs pas de notre mandat.

À mesure que notre pouvoir sur l'environnement a augmenté, nous avons trop souvent abusé de notre milieu naturel. La menace de grandes catastrophes écologiques susceptibles d'endommager gravement la planète ne cesse de grandir. Dans de telles circonstances, combien sommes-nous prêts à risquer? Étant donné que c'est généralement par l'expérience que les gens apprennent le mieux, les moyens les plus pratiques d'atteindre nos buts économiques et immédiats entrent souvent en contradiction avec la nature et les procédés naturels. Il importe de détecter rapidement les signes préliminaires de dommages écologiques et d'agir avec sagesse. Toutefois, il arrive que le

processus de détérioration soit déjà bien avancé et presque irréversible, lorsque nous en apercevons les signes.

Au chapitre 2, nous avons passé en revue les principaux problèmes qui menacent les systèmes écologiques de notre planète. Nous aimerions attirer immédiatement l'attention des gouvernements, sociétés et citoyens canadiens sur les pluies acides, les autres formes de pollution de l'air, l'élimination des déchets dangereux, la qualité de l'eau et la conservation des forêts. Parmi les autres problèmes d'environnement particulièrement importants pour le Canada, on note la restauration des Grands Lacs, l'exportation de l'eau, la préservation de la faune et de la flore et la protection de l'Arctique.

Les pluies acides et les autres formes de pollution atmosphérique

L'utilisation de combustibles fossiles par nos centrales électriques, nos usines et nos automobiles, entraîne une foule de problèmes de pollution atmosphérique. Les pluies acides causent des dégâts considérables aux forêts, aux cours d'eau et aux lacs. Les niveaux d'ozone dans l'atmosphère sont déjà suffisamment élevés pour endommager de précieuses récoltes comme le maïs, le blé et le soya. Il est bien connu que les gaz sulfureux et les oxydes d'azote ont des effets néfastes sur la peinture, le papier et les textiles, et qu'ils contribuent à l'érosion de la pierre des bâtiments. Mais l'accumulation à long terme de gaz carbonique dans l'atmosphère constitue probablement le risque le plus grave de la combustion de combustibles fossiles. Les scientifiques prévoient que l'augmentation de cette substance pourrait entraîner une élévation importante des températures du globe d'ici le milieu du siècle prochain. Ces phénomènes constituent des menaces écologiques et systémiques très complexes qui nécessitent une réaction officielle et coordonnée. L'expérience du Canada dans le domaine des pluies acides démontre combien il est difficile d'y parvenir. Comme toutefois, les pluies acides, l'ozone et l'accumulation de gaz carbonique dans l'atmosphère sont des problèmes d'origine commune, on peut probablement leur trouver des solutions communes même si jusqu'à présent, on traitait en général chaque problème séparément. Les systèmes actuellement disponibles pour contrôler les émissions de ces substances sont chers mais non hors de portée. Et si nous continuons à tergiverser, les générations futures risquent de ne plus pouvoir intervenir efficacement.

Les Grands Lacs et la gestion de l'eau

Les Grands Lacs constituent une richesse naturelle sans pareille pour le Canada : ils représentent la plus grande chaîne de lacs d'eau douce au monde et renferment 18 pour cent du volume total d'eau douce de notre planète. À l'heure actuelle, un Canadien sur trois et un Américain sur sept, dépendent des Grands Lacs pour leur approvisionnement en eau. À chaque seconde, nous puisons 140 000 litres d'eau de ces lacs. Le conseil de la Commission mixte internationale (CMI) prévoyait, dans un rapport publié en 1981, que cette demande pourrait s'élever à un million de litres par seconde d'ici 2035, ce qui pourrait entraîner une chute du niveau des lacs Michigan, Érié et Huron. Ce

phénomène s'expliquerait par le fait que les réserves d'eau douce renouvelables des Grands Lacs – c'est-à-dire l'eau qui y tombe sous forme de pluie et de neige – sont déjà utilisées à pleine capacité. Un abaissement permanent du niveau des Grands Lacs entraînerait des pertes économiques de centaines de millions de dollars par an. Vu les prévisions de diminution de la demande d'eau et de ralentissement de la croissance économique générale, la CMI a récemment déclaré qu'on ne peut prévoir avec certitude comment les choses évolueront après l'an 2000. La Commission est cependant convaincue que les réserves d'eau au Canada *posent* un problème et qu'on doit surveiller de près la demande d'eau.

La qualité de l'eau, notamment dans le bassin des Grands Lacs, constitue depuis longtemps un problème au Canada. Les Canadiens semblent décidés à exiger que la loi impose des normes plus sévères pour protéger la qualité de l'eau potable, mais jusqu'ici le Québec est la première province à avoir décrété des normes de qualité. Depuis que le Canada et les États-Unis ont signé l'*Accord de 1972 sur la qualité de l'eau dans les Grands Lacs*, on a enregistré d'importantes améliorations, notamment dans le contrôle à la source du phosphore et d'un certain nombre d'autres polluants urbains et industriels courants. Mais malgré de gros efforts, on n'a pas réussi à éliminer les graves problèmes de pollution dans les Grands Lacs. Peu de progrès ont été réalisés dans 18 bassins de population où la CMI avait signalé d'importantes dégradations de l'environnement en 1981. De plus, les efforts déployés pour maîtriser la pollution des Grands Lacs par les produits chimiques toxiques n'ont pas donné grand résultat non plus. On ne cesse d'y déverser de nouvelles substances. Même si quelques-unes seulement sont dangereuses, il ressort de plus en plus que leurs effets individuels, combinés et à long terme, menacent sérieusement notre environnement. La Commission mixte internationale a remis en question la validité des techniques actuellement utilisées pour l'évaluation des risques écologiques, de même que le degré de confiance que l'on y place. Elle a instamment encouragé les gouvernements canadiens et américains d'une part à redoubler d'efforts pour mettre au point une stratégie coordonnée, fondée sur le résultat des recherches et destinée à réduire l'utilisation des produits toxiques et, d'autre part, à rechercher sérieusement des méthodes de surveillance de la nappe d'eau souterraine dans la région des Grands Lacs[1].

L'*Accord de 1978 sur la qualité de l'eau dans les Grands Lacs* marque une étape importante, car il s'agit de la première déclaration internationale qui établisse un rapport entre l'activité humaine et l'existence de phénomènes touchant la faune et la flore, la terre, l'eau et l'air dans notre environnement. La CMI soutient que, puisque dans de nombreux pays les programmes relatifs à l'environnement et aux ressources sont compartimentés et répartis entre plusieurs services, toute approche globale exigera, au minimum, une réorganisation de la pensée et peut-être également une réorganisation des ententes officielles.

Il importe que le Canada redouble de vigilance en matière de pluies acides et de surveillance de la qualité de l'eau des Grands Lacs et des autres principaux lacs et cours d'eau. Il importe également que nous mettions en œuvre des plans d'ensemble pour la préservation de nos fleuves et rivières

ainsi que des règlements cohérents pour régir l'utilisation de l'eau, en particulier au nord du soixantième parallèle. Lors de l'Enquête sur la politique fédérale relative aux eaux, l'absence de structure de gestion des eaux, la pollution de l'eau et les problèmes de conservation constituaient les principaux sujets de préoccupation[2]. La gestion des ressources hydriques n'est pas une mince tâche. Avant d'investir dans des infrastructures coûteuses, il faut pouvoir garantir qu'elles assureront notre approvisionnement en eau à long terme, et la répartition de cette eau entre les divers utilisateurs exige de nombreux compromis. Pour mettre au point un plan d'ensemble de gestion de cette ressource essentielle, nous devrons probablement engager un processus de consultation lent et répétitif, car il faudra absolument tenir compte des intérêts et des attentes des utilisateurs actuels des réseaux fluviaux, de même que des innombrables réglementations du pouvoir fédéral, des territoires, des provinces et des États qui les régissent.

Exportation et détournement des eaux

L'exportation de l'eau, tout comme son transfert entre les divers bassins hydrographiques du pays représenteront très certainement des enjeux politiques importants dans les prochaines décennies. Ces questions ont soulevé un intérêt considérable lors des récentes audiences du Comité d'enquête sur la politique fédérale relative aux eaux, et l'on insiste de plus en plus pour faire détourner ou transférer de l'eau, soit à l'intérieur du Canada (notamment à partir du nord du pays et des Grands Lacs vers les centres urbains du sud), soit vers les États-Unis (en particulier vers les États du sud-ouest frappés d'une pénurie d'eau). Il est cependant prouvé qu'on pourrait éviter ces détournements d'eau si les habitants du Canada et des États-Unis géraient mieux leurs ressources. L'établissement d'un système de fixation des prix de l'eau davantage en rapport avec sa valeur mérite entre autres d'être envisagé.

Deux projets de détournement sont à l'étude depuis de nombreuses années : le plan de la *North American Water and Power Alliance* (NAWAPA), d'une valeur de 150 milliards de dollars, et le plan de la *Grand Canal Company*, de 100 milliards de dollars. Le gigantesque plan de la NAWAPA prévoyait la construction de barrages sur des fleuves du Yukon et de l'Alaska, l'inondation d'une partie du sillon des Rocheuses et un canal reliant l'Alberta aux Grands Lacs. Le plan du *Grand Canal*, qui a suscité davantage d'attention ces derniers temps, propose de transformer la baie James en un lac d'eau douce, d'acheminer une partie de cette eau par divers cours d'eau et canaux québécois et ontariens jusqu'aux Grands Lacs; l'eau serait ensuite détournée à partir de là pour répondre aux besoins d'autres régions éloignées du Canada et des États-Unis.

Parmi les personnes intervenues devant le Comité d'enquête sur la politique fédérale relative aux eaux, une sur dix seulement voyait dans l'exportation de l'eau une possibilité intéressante. La très grande majorité a carrément rejeté cette idée, ou l'a assortie de conditions bien trop restrictives pour qu'elle ait des chances de se concrétiser avant des années. Les réserves exprimées reposaient sur trois grands points : l'incertitude des avantages économiques

que rapporteraient de tels projets, la crainte des bouleversements sociaux et, surtout, des effets écologiques qu'ils risqueraient d'entraîner[3].

Dans le cas de détournements importants, ces effets se feraient sentir à la fois pendant et après la phase des travaux. La perturbation des cours d'eau et des lacs risquerait d'abîmer ou de détruire l'habitat des poissons, et menacerait des populations entières de poissons en les envasant. Les travaux pourraient également nuire à la faune et à la flore des alentours, et risqueraient fort de nous faire perdre à jamais des terres agricoles et forestières. Après l'achèvement des travaux, d'autres effets permanents seraient à prévoir : débordement ou ralentissement du débit des cours d'eau, assèchement des marécages et des lacs, et apport d'espèces étrangères dangereuses dans les cours d'eau. Bien que certains effets soient prévisibles, il est impossible de connaître à l'avance toutes les conséquences écologiques d'un grand projet de ce genre[4].

En 1982, les huit États des Grands Lacs, ainsi que le Québec et l'Ontario, ont signé une entente qui interdisait tout détournement d'eau du bassin des Grands Lacs avant qu'on ait d'abord étudié en profondeur les conséquences possibles, et obtenu l'accord des gouvernements fédéraux, des provinces et des États concernés. En 1985, ces mêmes gouvernements ont signé la *Charte des Grands Lacs* qui reprenait l'intention de la résolution précédente, et prévoyait davantage de consultations et de collaboration sur l'utilisation des eaux du bassin des Grands Lacs. Dans cette démarche, l'Ontario et le Québec ont pleinement reçu l'appui du gouvernement du Canada.

L'environnement arctique

Les Canadiens possèdent un patrimoine nordique riche et varié, un paysage d'une incroyable beauté, fragile et hostile. L'océan situé sous la calotte glacière revêt une importance mondiale par sa profonde influence sur le climat du globe. Il représente aussi un précieux terrain de reproduction et un refuge pour les mammifères marins, les oiseaux migrateurs et autre faune.

Au cours des dernières décennies, la construction d'installations de défense, la découverte de pétrole près de et sous l'océan Arctique, ainsi que l'augmentation des activités d'exploration minière nous ont fait réaliser que le développement économique de ces régions pouvait rapidement prendre la forme de défis techniques et scientifiques de grande envergure. Les problèmes techniques sont réels, et nous ne parviendrons à les surmonter que si nous comprenons bien les caractéristiques du climat rigoureux de l'Arctique. Dans cette région, aucun projet ne pourrait être élaboré sans qu'on se soucie à la fois de préserver la qualité de l'environnement et d'assurer un développement social et économique équilibré.

Les poissons et autre faune constituent depuis longtemps la base de l'économie et de la culture traditionnelle des peuples autochtones du Nord du Canada. Seules, la protection et la gestion convenables de ces ressources renouvelables éviteront l'effondrement de l'environnement du Nord et des sociétés qui en dépendent. Bien que le gouvernement canadien ait parlé de « développement équilibré », on ne s'est pas assez préoccupé de protéger certaines régions naturelles extrêmement importantes. Il n'existe aucun

système de zones protégées, bien que les moyens législatifs nécessaires soient à notre disposition depuis quelques années. Seuls quelques-uns des 151 sites écologiques dénombrés dans le Programme biologique international sont préservés et on y trouve une seule réserve nationale de la faune, la passe *Polar Bear*, délimitée en 1982.

Soixante-dix pour cent des côtes canadiennes, les plus longues au monde, bordent l'océan Arctique. Nous partageons ce territoire marin avec cinq autres pays. À l'exception d'un certain nombre de traités bilatéraux particuliers, il n'existe aucun accord international définissant les droits et responsabilités des États dans la région arctique. En fait, l'incertitude règne dans presque tous les domaines : que ce soit l'emplacement des frontières marines, la délimitation et l'étendue des eaux territoriales, le statut et le contrôle de voies de navigation, les limites du plateau continental, les droits aux minéraux marins, la protection de l'environnement, ou la réglementation et la conservation des pêches. Le Canada doit revendiquer ses droits aux ressources de l'Arctique et les faire protéger par la législation nationale.

Déchets toxiques

La présence et la manipulation des déchets toxiques représente une autre grande question à l'ordre du jour. Outre les effets néfastes de toutes sortes susceptibles de menacer la santé des êtres humains, la contamination de l'environnement par des substances chimiques risque d'entraîner la perte d'espèces alimentaires, la fin d'activités économiques importantes et une foule de changements écologiques irréversibles qui pourraient empêcher l'humanité de demain de jouir pleinement du monde vivant.

On trouve certaines substances dangereuses dans les déchets des villes et des particuliers, mais la majorité d'entre elles sont rejetées par les industries et centrales nucléaires. Ces déchets renferment des huiles, des phénols, de l'arsenic, du mercure, du plomb, des substances radioactives ainsi qu'un grand nombre de produits chimiques de fabrication artificielle. Selon les estimations, la production de déchets toxiques au Canada atteint environ un million de tonnes sèches par an, dont la moitié est attribuable à l'Ontario. Les biphényles polychlorés (BPC) illustrent parfaitement la menace insidieuse que constituent les contaminants chimiques, ainsi que la nature essentiellement politique des décisions nécessaires à leur contrôle. Les BPC étant extrêmement mobiles, leur point d'émission n'a pas grand-chose à voir avec le danger qu'ils représentent. On a retrouvé des corps composés de BPC dans tous les océans, dans certains ours polaires, dans des poissons des Grands Lacs, dans les précipitations atmosphériques et dans des êtres humains. On estime que plus de la moitié des BPC produits ont été rejetés dans des remblais, des décharges d'ordures, sous forme de rebuts de plastique, de peinture et de matériel électrique. Les contaminants, ensuite drainés par les eaux, peuvent pénétrer dans les eaux souterraines, être emportés par la pluie et la neige vers des cours d'eau voisins, et se frayer un chemin jusqu'aux lacs et océans. Plutôt que d'entreposer à long terme les BPC, il est préférable de les détruire grâce aux nombreuses techniques efficaces dont bien des pays se sont servis. Au Canada cependant, on ne trouve pas d'installations pour s'en débarrasser en

toute sécurité. L'incapacité des gouvernements, des industries et des habitants du Canada à s'entendre sur l'emplacement de telles installations a contribué à nous mener à l'impasse actuelle.

Dans les prochaines années, les dommages écologiques provoqués par les déchets toxiques, l'élimination des déchets et le choix de sites pour ce faire ne manqueront pas de soulever des dissensions dans notre société. Le problème ne disparaîtra pas par magie. Il faudra construire des usines de traitement des déchets dangereux au milieu ou près de collectivités, et la résistance du public sera grande. Le problème est d'autant plus complexe que les sites d'enfouissement traditionnels ne sont plus considérés comme des lieux de décharge acceptables pour de telles substances. On entrepose donc actuellement dans des cuves et des citernes des produits non traités, dont certains sont extrêmement corrosifs, en attendant de pouvoir les traiter. Ou bien on entrepose définitivement des déchets dans des puits profonds, et les couches de roches poreuses situées sous le niveau de l'eau absorbent les contaminants liquides. L'expédition des déchets vers des régions « éloignées » du Canada n'est pas une solution. Aujourd'hui, même les régions du Canada les moins peuplées ont des voisins.

L'idéal serait un système qui réduirait au minimum la production et l'utilisation de substances dangereuses, et qui permettrait de garder la trace de tous ces déchets toxiques durant tous les stades d'utilisation, en cours de transport et jusqu'à leur élimination. Nous avons besoin d'installations de traitement modernes. Nous devons cesser de n'intervenir qu'en temps de crise, et commencer dès maintenant à planifier. À long terme, nous avons bien plus à perdre en ne faisant rien pour empêcher la manipulation à l'aveuglette des déchets dangereux, qu'en intervenant pour que leur transport, leur traitement et leur élimination se fassent de façon contrôlée. Il est clair qu'il faudra de plus en plus réglementer la manipulation et l'élimination ou la destruction de ces déchets, et également poursuivre nos recherches dans ce domaine.

Protection de la faune

La faune et la flore répondent en bonne partie à nos besoins quotidiens en matière d'alimentation, de fibre, de logement, de combustibles, de produits chimiques et biomédicaux. N'oublions pas non plus l'aspect récréatif des espèces animales, qui nous apporte des bénéfices économiques, et contribue à la qualité de la vie. En 1977, le Service canadien de la faune a évalué à 7 milliards de dollars les activités économiques liées à la faune[5].

La gestion de la faune et de la flore, de même que de l'usage que l'homme en fait sont des questions complexes. Étant donné les façons très diverses, et parfois contradictoires, dont nous exploitons la nature, l'art de bien gérer consiste à offrir un choix d'activités capable de satisfaire le plus grand nombre possible, tout en tenant compte de la grande diversité des valeurs culturelles et de la nécessité primordiale de préserver nos ressources pour les léguer aux générations futures.

Entre 1980 et 1982, un comité de la Conférence fédérale-provinciale sur la faune a dressé les *Lignes directrices pour l'élaboration d'une politique de la faune au Canada*[6]. Celles-ci visent trois objectifs fondamentaux :

- Le maintien des écosystèmes dont les animaux et les êtres humains dépendent;
- La préservation de la diversité génétique de notre faune;
- La garantie que la jouissance et l'utilisation de la faune seront préservées.

Les commissaires appuient ces objectifs de même que les principes voulant que tous les Canadiens assument le coût de la gestion qui permettra de préserver les populations animales viables. Selon eux, toutefois, les mesures particulières requises pour les usages intensifs devraient être à la charge de ceux qui en profitent[7]. Les politiques relatives à l'environnement, tout comme à la pollution de l'air devront être élargies et diversifiées afin d'englober la protection et la gestion de l'habitat.

Notes

1. Commission mixte internationale, *Deuxième rapport biennal présenté au terme de l'« Accord de 1978 sur la qualité de l'eau dans les Grands Lacs » aux gouvernements des États-Unis et du Canada, et des États et provinces du bassin des Grands Lacs*, Ottawa, 1984.
2. Canada, Enquête sur la politique fédérale relative aux eaux, *Audiences : synthèse des audiences publiques*, Ottawa, 1985.
3. *Ibid.*, p. 15 et 50.
4. Anthony Scott, « L'exportation de l'eau » dans *L'industrie primaire au Canada*, vol. 14, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985. Cette étude a été préparée à l'intention de la présente Commission, conjointement avec l'Enquête sur la politique fédérale relative aux eaux.
5. Estimation du Service canadien de la faune en 1981.
6. Ministère de l'Environnement, *Lignes directrices pour l'élaboration d'une politique de la faune au Canada*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1982. Cette publication s'appuie sur la stratégie mondiale de conservation de la nature et de ses ressources avec l'appui du Programme de l'environnement des Nations Unies et du Fonds mondial pour la nature.
7. *Ibid.*

Conclusions et recommandations

Intégration du développement économique et de l'environnement

Les structures officielles qui permettent de régler des différends ou des problèmes bien définis ne conviennent généralement pas à la résolution des questions d'environnement. Dans ce domaine, les décisions à prendre dépendent de plus en plus souvent de l'application de preuves scientifiques et techniques ambiguës et provisoires à des questions à long terme qui touchent, ou peuvent toucher, aux intérêts d'un grand nombre de parties, dont certaines ne sont même pas identifiables. Qui plus est, les politiques relatives à l'environnement doivent tenir compte des valeurs et des aspirations personnelles des Canadiens, aussi importantes, mais encore plus difficiles à quantifier que les enjeux scientifiques.

Les commissaires estiment qu'il est vital d'intégrer les décisions relatives à l'environnement à celles qui portent sur le développement économique. Lorsque nous effectuerons notre adaptation industrielle, il ne faudra négliger aucune occasion de mettre en application les progrès technologiques axés sur la protection de l'environnement. Les préoccupations dans ce domaine devront recevoir toute l'attention qu'elles méritent malgré notre désir évident de favoriser les possibilités d'expansion à court terme, car, comme nous l'avons démontré, à long terme, il n'y a aucune contradiction entre le développement économique et la préservation d'un environnement sain et d'une base de ressources durable. Notre idée de la richesse et du bien-être devrait inclure la qualité de l'environnement, la santé et la sécurité. En d'autres termes, il ne faudra pas subordonner les objectifs relatifs à l'environnement à ceux des politiques sur les ressources et les industries. Les commissaires préconisent une forme de développement durable qui reconnaisse l'interdépendance de la société, de l'économie et de l'environnement, au plan national et international.

Étant donné la tendance des Canadiens à appuyer leurs décisions sur des considérations à court terme, il importe de renforcer les moyens officiels destinés à contrôler les prises de décisions dans ce domaine. Nous devons croire avec confiance que les décideurs tiendront compte des objectifs à long terme définis par l'opinion publique.

En matière d'environnement, la démarche décisionnelle illustre combien il est difficile d'allier la participation du public à l'expérience technique, et de réconcilier les impératifs à long terme avec l'énorme tentation que représente la réalisation de profits immédiats. Comme nous l'avons vu, les résultats de nos décisions doivent également coïncider avec d'importantes obligations internationales.

Mesures préventives

- Les commissaires recommandent que l'on se préoccupe davantage de prévention lors des prises de décisions liées à l'environnement, de manière à tenir compte et à renforcer le soutien croissant du public aux politiques qui contribuent à la régénération des systèmes écologiques. Le souci de la préservation de l'environnement devrait influer sur bien des décisions qui touchent entre autres au milieu de travail, à la réglementation et à

l'approbation de projets de grande envergure, ainsi qu'au lancement de nouveaux produits sur le marché.

- Il y aurait lieu d'envisager l'établissement d'un système de comptabilité qui intègre les aspects sociaux et économiques, et tienne compte non seulement des indices économiques conventionnels, mais également de facteurs tels que l'appauvrissement des sols, la dégradation des forêts, les coûts de restauration d'un environnement dégradé et les effets de l'activité économique sur la santé.

Mise en place d'une structure officielle de préservation de l'environnement

Bien qu'un grand nombre des recommandations de ce Rapport préconisent une réduction de l'intervention de l'État, les commissaires estiment qu'en matière d'environnement au contraire, une plus grande intervention s'avérera nécessaire. Mais pour bien réussir, il faudra pouvoir compter sur une importante collaboration entre le pouvoir fédéral et les provinces. Nous prévoyons également que, à la longue, l'ampleur des problèmes auxquels les Canadiens auront à faire face en matière d'environnement s'accroîtra considérablement. Si nous voulons nous acquitter convenablement de la tâche qui nous attend, nous devrons faire un meilleur usage de la structure législative actuellement en place.

Nous recommandons donc que :

- l'on s'efforce d'établir de façon durable une structure officielle dont relèveront les décisions relatives à l'environnement;
- les gouvernements mettent plus l'accent sur les aptitudes scientifiques et analytiques de leur ministère de l'Environnement et augmentent les ressources affectées à l'application de la politique environnementale;
- un organisme national doté d'un service d'experts scientifiques indépendants soit créé pour détecter les dangers qui présentent, ou peuvent présenter, des risques graves. Un tel organisme qui pourrait porter le titre de « Conseil canadien de l'environnement », aurait la responsabilité de fournir des renseignements et des conseils sur les dangers qui constituent des priorités nationales ou régionales : ceux, par exemple, qui touchent aux grands réseaux fluviaux, aux importants groupes industriels ou aux activités de sociétés d'État fédérales et provinciales;
- l'on reconnaisse pleinement l'importance de la recherche et du développement à la fois pour la réglementation et pour l'autosurveillance exercée par les entreprises et associations du secteur privé concernées. Il conviendrait de dégager des fonds pour permettre la poursuite ininterrompue des recherches.

Revue et évaluation des projets d'environnement

La Commission recommande que :

- les audiences d'approbation de projets soient coordonnées ou regroupées pour éviter les « retards administratifs » excessifs qu'entraînent les

nombreuses démarches imposées. Les grands projets notamment doivent presque toujours recevoir l'approbation de plus d'un gouvernement, et bien souvent de plus d'une agence d'un même gouvernement. En conséquence, nous recommandons instamment l'harmonisation des exigences lorsqu'il n'est pas possible d'éviter la tenue de plusieurs audiences et, dans la mesure du possible, la mise au point de méthodes fédérales-provinciales-municipales communes pour l'examen des projets;

- le processus d'évaluation du pouvoir fédéral soit imposé par la loi, et que l'on établisse des critères permettant de déterminer, en fonction de l'envergure des projets, si l'évaluation est obligatoire dans chaque cas particulier;
- au cours des audiences, on accorde plus d'attention à l'analyse des controverses techniques et scientifiques, afin de mieux comprendre certaines questions scientifiques complexes, mais également de dégager plus clairement les dimensions économiques et politiques sous-jacentes de ce que l'on considère parfois comme des décisions purement scientifiques.

Visibilité et participation

Les commissaires recommandent :

- la mise en place de mesures garantissant que le public sera constamment tenu au courant de la progression des négociations entre l'État et l'industrie à propos de normes de protection de l'environnement. Dans ce domaine, il conviendra d'accroître l'ouverture au public et l'imputabilité;
- l'octroi accru de fonds publics aux groupes d'écologistes, afin qu'ils puissent assurer une présence plus soutenue lors des audiences et exercer une surveillance accrue.

Conclusions et recommandations

La contribution du secteur des ressources naturelles au bien-être économique du Canada, à sa vie culturelle ainsi qu'à ses traditions et à ses institutions politiques, a été tout simplement énorme. Et c'est précisément à cause de l'importance que les ressources naturelles ont dans notre passé que nous avons tendance à exagérer leur rôle dans notre avenir. En fait, le secteur des ressources n'a pas connu le taux de croissance auquel nos attentes économiques nous avaient habitués depuis la Seconde Guerre mondiale; et la projection de sa croissance ne correspond pas davantage à nos espoirs pour les décennies à venir.

Il est devenu évident au cours des dernières années – si nous ne l'avions déjà compris – que les ressources naturelles du Canada ne sont pas illimitées. Nos terres agricoles battent en retraite devant l'extension des banlieues urbaines et la prolifération des centres commerciaux. Nos réserves de bois les plus accessibles et les meilleures sont essentiellement épuisées, et nos plus riches filons de minerais ainsi que nos combustibles fossiles les plus accessibles sont déjà en exploitation. Notre mauvaise gestion des pêcheries nous a empêchés de profiter pleinement de la désignation d'une zone de pêche côtière de 200 milles en 1977. Ces problèmes d'approvisionnement sont compliqués par la perspective d'une moindre demande dans les marchés mondiaux pour les produits de la forêt et la plupart des minéraux non combustibles. En outre, nos industries forestières et minières peuvent s'attendre à une concurrence de plus en plus serrée de la part de pays ayant des coûts de production inférieurs et cette concurrence se compliquera davantage du fait des progrès rapides dans la technologie des produits et de leur transformation.

Ces problèmes ne signifient pas que nos industries de ressources de base disparaîtront. Par rapport à d'autres pays, le Canada demeure bien doté en ressources naturelles. Les perspectives pour le pétrole et le gaz, certains des minéraux, l'hydro-électricité, et les céréales de l'Ouest sont favorables. La valeur en dollars de la production dans le secteur des ressources continuera à augmenter, mais la part de production de ce secteur diminuera par rapport à d'autres secteurs de notre économie, même si ce déclin ne doit pas être aussi rapide qu'au cours des deux premières décennies de l'après-guerre. Le total des exportations des produits de ressources continuera à augmenter, et il est peu probable que les termes de l'échange nous soient sérieusement défavorables. De plus en plus, cependant, nous devrons remplacer nos exportations de matières premières par des exportations de produits ayant subi une plus grande transformation pour pouvoir préserver notre capacité à acheter des autres pays les biens et services qu'il nous faut importer. Cette courbe de déclin relatif signifie que, généralement, nous ne pouvons espérer de gain net d'emplois dans le secteur des ressources pour l'avenir : une proportion croissante des Canadiens se trouvera une place dans les usines ou dans les bureaux. En effet, le déclin de la part du secteur des ressources dans le nombre total des emplois est l'indice le plus net que ce secteur ne sera plus le moteur de la croissance économique.

La perspective d'un déclin de l'importance relative du secteur des ressources dans notre économie nationale ne justifierait pas que l'on néglige ses problèmes ou ses besoins. Ces industries restent essentielles à la vie

économique de nombreuses régions du Canada. De plus, nous avons l'obligation morale de léguer à nos descendants une gamme d'industries viables dans ce secteur, fondées sur un patrimoine naturel aussi sûr et aussi sain que possible. Le succès du Canada dans l'exploitation de ses ressources relève tout autant de l'ingéniosité humaine que du patrimoine naturel, et de nombreux problèmes de ce secteur peuvent être surmontés, ou du moins amoindris, par des applications judicieuses de cette fameuse ingéniosité. Nous devons appliquer de nouvelles méthodes, de nouveaux procédés, de nouvelles politiques de nature publique et une nouvelle façon de penser aux problèmes de la sauvegarde parallèle de la compétitivité des industries de ressources et de l'intégrité de l'environnement naturel sur lequel elles se fondent.

■ Au chapitre 12, la Commission énonce des recommandations détaillées pour les secteurs individuels. La ligne de force de nos recommandations pour relever les défis qui nous attendent dans chaque secteur, est la suivante :

- Pour l'agriculture, nous recommandons un éventail de mesures, allant de l'expansion des marchés étrangers à un accroissement de la recherche et du développement (R-D) jusqu'à la réforme des offices nationaux de gestion des approvisionnements et de mise en marché, en vue d'accroître l'efficacité d'un secteur plein de promesses à longue échéance.
- Pour les forêts, nous reconnaissons avoir hérité d'une mauvaise gestion et recommandons des modifications profondes dans le mode de fonctionnement de ce secteur, ainsi qu'une injection majeure d'investissements publics et privés.
- Pour ce qui est des pêcheries, il y a surtout absence de volonté politique, et nous recommandons des mesures qui s'appuieraient sur les réformes fondamentales exposées dans les rapports Kirby et Pearse en vue de rééquilibrer les politiques publiques qui favoriseront la viabilité économique des régions côtières du Canada.
- Dans le domaine minier, nous reconnaissons généralement les possibilités plus restreintes. Nous recommandons une approche plus réaliste d'ajustement et une réorientation vers un système fiscal qui tienne compte du facteur profit.
- Pour l'énergie, nous recommandons un nouveau cadre conceptuel fondé sur des principes d'efficacité, d'équité et de prévisibilité et sur la restructuration totale du régime fiscal en matière de pétrole et de gaz naturel.
- Pour ce qui est de l'environnement, nous reconnaissons le défi de plus en plus pressant qu'il faudra relever ainsi que la nécessité d'intégrer les décisions relatives à l'environnement avec celles du développement économique. Nous recommandons une série de mesures pour corriger les stimulants visant la protection de l'environnement et proposons, de façon générale, le renforcement du cadre de la réglementation.

Les commissaires estiment qu'il importe, même si la chose est difficile, d'évaluer les problèmes et les possibilités du secteur des ressources d'une manière plus globale, un peu à la façon des gouvernements qui se concentrent périodiquement sur les problèmes d'ensemble du secteur manufacturier.

■ Les grands principes suivants donnent un aperçu général des recommandations détaillées des commissaires concernant la gestion du secteur des ressources naturelles dans son ensemble.

- Nous concluons que, au Canada, étant donné notre riche patrimoine en ressources naturelles, il n'existe pas de contradiction, à longue échéance, entre la gestion, la préservation et la modernisation de l'infrastructure des ressources naturelles d'une part, et les perspectives de croissance des industries traditionnelles du secteur des ressources d'autre part. Par conséquent, nous croyons qu'il est vital d'intégrer les décisions d'environnement et les décisions de développement économique, et nos propositions dans chacun des secteurs particuliers de ce domaine reflètent cette perception. Ainsi, nous recommandons l'exécution d'une étude sur l'utilisation non agricole des meilleures terres arables, et nous insistons sur le souci que nous cause le problème de la détérioration des sols et de leur salinité. Nous appuyons l'injection massive de fonds, publics et privés, dans le reboisement et la sylviculture, et nous recommandons la prolongation des baux d'exploitation entre les gouvernements et les compagnies forestières afin d'encourager une gestion à long terme des concessions forestières. Finalement, étant donné que les ressources naturelles appartiennent au peuple canadien et qu'elles doivent être léguées à nos descendants, nous croyons que les entrepreneurs privés doivent continuer à payer aux gouvernements des droits en fonction du degré d'exploitation pétrolière, gazière et minérale.

- À bien d'autres endroits de ce Rapport, nous prônons une intervention moindre de l'État; cependant, pour ce qui est des règlements sur l'environnement, nous sommes obligés de demander une plus grande intervention. À long terme, la tâche de la réglementation de l'environnement deviendra énorme. Nous assisterons à la croissance en nombre et en importance des projets susceptibles d'altérer l'environnement avec toujours plus de polluants et de dangers, avec des effets irréversibles, et parfois impossibles à mesurer, d'un éventail croissant de substances et de procédés industriels, et avec l'émergence des répercussions internationales de nos responsabilités vis-à-vis de l'environnement. Par conséquent, nous recommandons aux gouvernements de consentir davantage de crédits aux efforts analytiques requis pour appuyer cette tâche de réglementation à

long terme. Nous recommandons en outre que les procédures fédérales en matière d'environnement soient consacrées par la législation et qu'il y ait harmonisation des procédures d'examen fédérales et provinciales.

- Les changements de tendance du commerce international présentent au secteur canadien des ressources, de nouvelles possibilités et de nouveaux problèmes. Notre aptitude à saisir ces possibilités – et à survivre à ces problèmes – dépendra de notre capacité à concevoir des stratégies adaptées au contexte global. Cette considération nous a incités à recommander que les secteurs des céréales et des pêcheries adoptent des stratégies de mise en marché et de production qui leur donneront accès aux nouveaux marchés en pleine expansion des pays en voie de développement. Qu'il s'agisse d'étendre nos marchés ou de vaincre la concurrence, nous croyons qu'il est de l'intérêt du Canada d'œuvrer dans le sens du libre échange, multilatéral et bilatéral, avec les États-Unis, principal acheteur de matières premières canadiennes. Les problèmes d'ajustement qu'apporteront les échanges plus libres, et les tactiques de négociation qui seront nécessaires pour y parvenir, varieront selon le secteur de ressources concerné.
- Nous croyons que, dans bien des cas, une plus stricte adhésion aux principes du marché et une augmentation des incitations pour le secteur privé amélioreraient les perspectives des industries des ressources du Canada. Nous considérons, par exemple, qu'une politique des prix pour le pétrole et le gaz naturel, déterminée par les forces du marché, offrirait l'incitation essentielle à l'accroissement des efforts d'exploration et de production. Pour le pétrole, le gaz naturel et les produits miniers, nous croyons que la création d'un régime fiscal tenant davantage compte des profits que des volumes de production encouragerait tant l'expansion des sources secondaires que la rationalisation par l'industrie de ses décisions d'allocation des ressources. Sans prôner la cession du droit de propriété sur les territoires boisés à l'industrie privée, nous suggérons que toute modification du système d'exploitation forestière prévoyant l'extension de la durée des baux d'exploitation déboucherait sur une gestion plus responsable des forêts. Finalement, nous recommandons le remplacement progressif des offices nationaux de mise en marché et de gestion des approvisionnements agricoles par un régime de stabilisation des revenus destiné à amortir les grandes fluctuations des revenus des exploitants agricoles.
- Nous croyons qu'il y a lieu d'améliorer sensiblement les modalités de réglementation et l'infrastructure de la manutention, des permis d'exploitation et des transports, qui appuient le secteur des ressources. Nous soulignons l'importance des effets du tarif du Nid-de-Corbeau sur le transport de toutes les

marchandises en vrac, particulièrement des céréales de l'Ouest. Nous croyons qu'il faudra s'orienter davantage vers les principes du marché lorsque viendra le temps de revoir la *Loi sur le transport des grains de l'Ouest* et nous laissons au Comité d'enquête Hall sur la contribution du Nid-de-Corbeau le soin de conseiller des rajustements précis de cette contribution. Dans le secteur minier, nous reconnaissons que la structure de la réglementation est malaisée et lente, et nous recommandons aux gouvernements d'entreprendre l'examen systématique de leurs procédures en vue de les simplifier. Nous attirons également l'attention sur le fait que la gestion des pêcheries a trop souvent débouché sur la surcapacité, les tensions inutiles, l'inconstance de la qualité du produit et, du fait même, sur des occasions perdues. Pour ce qui est du pétrole et du gaz naturel, nous recommandons l'adoption d'un régime fiscal plus simple et d'une formule de prix plus pratique pour amenuiser l'incertitude à moyen et long termes.

- Le secteur des ressources a subi des transformations capitales depuis la Seconde Guerre mondiale. De nouveaux ajustements seront essentiels et inévitables, bien que peut-être moins spectaculaires que par le passé. Nous croyons que, lorsqu'une exploitation donnée n'a pas réussi à réaliser des profits au terme d'une certaine période, les ajustements sont inévitables et qu'il ne faut pas interférer; les gouvernements ne doivent pas appuyer les activités non rentables. On doit abandonner les mines qui ne peuvent plus produire un minerai concurrentiel et nous croyons qu'en général, le même principe s'applique aux pêcheries. Cependant, comme nous l'avons fait remarquer plus haut, l'action du gouvernement est nécessaire dans certains domaines pour prévenir la détérioration de la qualité des ressources renouvelables. En particulier, nous recommandons l'accroissement marqué des dépenses publiques et privées pour le reboisement de la forêt canadienne.
- On peut et on doit tenter d'équilibrer l'efficacité de l'exploitation et la justice envers ceux dont le gagne-pain dépend depuis longtemps des industries traditionnelles des ressources. Dans le cas de la famille agricole, nous reconnaissons les problèmes particuliers dus à l'accès limité de l'agriculteur à des capitaux libres, à l'instabilité des prix agricoles et au principe voulant que la terre soit léguée aux générations futures. Par conséquent, nous appuyons le maintien des régimes spéciaux de crédit agricole et, comme nous l'avons mentionné, nous encourageons vivement la prise en considération d'un régime de stabilisation des revenus pour remplacer les commissions nationales de gestion et d'approvisionnement. Par la même occasion, nous appuyons le remplacement de l'assurance-chômage pour les pêcheurs par de nouvelles primes de production et par un programme de stabilisation des revenus, régime qui encourage-

rait un comportement plus efficace sans réduire les profits d'ensemble. Les pêcheurs seraient également admissibles à des suppléments de revenu en vertu du Régime universel de sécurité du revenu (RUSR), proposés dans nos recommandations sur la sécurité sociale. Dans le secteur minier, nous recommandons la prestation d'une aide à l'adaptation pour les collectivités et les personnes touchées par l'abandon de mines.

- La recherche produit de gros dividendes, mais ses bénéfices semblent souvent trop lointains pour justifier les dépenses aux yeux de l'exploitant de ressources naturelles. Nous reconnaissons qu'il doit y avoir un renouvellement des efforts canadiens dans la recherche fondamentale, surtout dans les industries traditionnelles des ressources, pour que le Canada puisse rattraper les progrès effectués dans les pays concurrents. La recherche sur l'appauvrissement des sols et les nouvelles variétés de récolte mérite un financement à long terme de la part du gouvernement. Il en est de même des recherches relatives à l'aquiculture ainsi qu'à l'entretien et à l'amélioration des forêts. Nous avons également recommandé de consacrer davantage de crédits à la formation en foresterie. Enfin, nous appuyons l'accélération des efforts de recherche dans le domaine de la gestion de l'environnement où, selon nous, il importe de disposer d'une capacité institutionnelle et systématique de consultation scientifique.
- Étant donné l'importance des ressources naturelles pour les perspectives économiques du Canada et la nécessité d'adopter une optique plus intégrée des problèmes et des possibilités de l'ensemble du domaine des ressources, nous recommandons la création d'un Conseil des ministres des ressources naturelles pour guider et accroître la collaboration fédérale-provinciale. Nous reconnaissons que divers groupes ministériels (sur l'agriculture et les mines) existent déjà, mais nous croyons qu'il importe d'élaborer une stratégie coordonnée couvrant toute la gamme des ressources naturelles et s'inspirant des principes énumérés ci-dessous. Nous recommandons également la création, au sein du gouvernement fédéral, d'une plus grande capacité d'analyse des contributions et des problèmes du secteur des ressources naturelles.

PARTIE V

Ressources humaines et soutien social

Table des matières

Introduction *593*

Chapitre 14 L'évolution de la politique : tendances et questions principales *601*
Chapitre 15 Le travail et la rémunération : fonctionnement du marché du travail *643*
Chapitre 16 Politiques d'immigration *725*
Chapitre 17 Les relations patronales-ouvrières *739*
Chapitre 18 Enseignement et formation professionnelle *809*
Chapitre 19 Régime de sécurité du revenu *847*
Chapitre 20 Services sociaux *887*

Conclusions et recommandations *897*

PARTIE V

Introduction

Les objectifs des politiques sociales et de ressources humaines

Dans la majeure partie de ce Rapport, les commissaires se sont attachés à des ensembles : à l'économie ou à certains de ses secteurs, aux entreprises, à des groupes ou aux services gouvernementaux. Dans cette partie, nous allons traiter des programmes, qui ont un effet direct sur les Canadiens en tant qu'individus, c'est-à-dire les programmes qui relèvent des ressources humaines et de la politique sociale. Pour aborder ces sujets, nous avons étudié les notes prises au cours de nos audiences et les documents, qui nous ont été soumis, en vue de bien cerner les valeurs et l'optique selon lesquelles les Canadiens envisagent ces programmes. Il est évident que, dans l'évaluation des politiques sociales et de ressources humaines, ces mêmes Canadiens attachent une grande importance à l'utilisation efficace des ressources limitées; à cet égard, les politiques sociales ne font pas exception. Nous avons également constaté que les citoyens jugent les programmes sociaux à la lumière d'un ordre de valeurs qui dépasse le seul critère de l'efficacité financière.

Avant tout, on désire la justice. Selon nous, la justice suppose que la répartition des avantages inhérents à notre société n'est pas seulement fonction du contrôle des ressources ou le simple résultat du hasard; elle est également liée aux besoins, à l'effort personnel, à la valeur de chacun et à l'audace, là où celle-ci peut se révéler avantageuse à autrui. À notre sens, la justice n'est pas synonyme d'égalité, pourtant, elle comporte davantage d'égalité que ne le permettent les seuls mécanismes du marché.

Deuxièmement, les Canadiens apprécient la sécurité. Bien que la notion de sécurité varie selon les individus, nous cherchons tous à nous assurer une certaine protection face à la maladie, au chômage, aux problèmes familiaux ou aux conséquences parfois inexorables d'une économie vigoureuse. Il n'est

ni indispensable ni souhaitable que la sécurité soit absolue; on sait que le degré de sécurité désiré ferait sans aucun doute l'objet de nombreux débats. Il semble néanmoins incontestable que nous attachons tous de l'importance à la sécurité et que nous attendons de nos gouvernements qu'ils nous la garantissent.

Troisièmement, les Canadiens désirent améliorer leur sort. La plupart d'entre nous envisagent d'y arriver grâce à un emploi; celui-ci représente un moyen de promotion sociale et demeure souvent le facteur essentiel de toute affirmation personnelle. Nous voulons, par conséquent, que les programmes de ressources humaines soient structurés, de telle sorte qu'ils nous aident à découvrir ces perspectives de promotion personnelle et à en profiter. La promotion sociale s'accompagne de responsabilités. Il nous incombe par conséquent de subvenir à nos propres besoins, dans la mesure du possible, et de consentir à modifier notre comportement, afin de réduire notre dépendance à l'égard du gouvernement.

Enfin, les Canadiens veulent partager ce que leur offre l'existence. Qu'il s'agisse de partager les risques ou les avantages d'une situation, l'adversité ou la prospérité, nous estimons que notre responsabilité consiste, non seulement à subvenir à nos propres besoins, mais également à aider ceux qui, pour raison d'invalidité ou peut-être de mauvaise fortune, ne peuvent subvenir aux leurs. À cette fin, nous croyons que les prestations des programmes sociaux devraient permettre à ceux qui, pour des raisons indépendantes de leur volonté, ont moins profité que d'autres des fruits de notre économie, de recevoir au moins une partie des avantages.

La justice, la sécurité, la promotion sociale, la responsabilité et le partage : ces idées ne sont pas présentées dans un ordre particulier, car, selon les individus, on leur attachera des valeurs diverses. Les commissaires estiment, néanmoins, que ce sont là des objectifs et des valeurs que les Canadiens veulent que nous prenions en considération dans l'étude des programmes qui nous touchent le plus directement en tant qu'individus.

L'instauration de programmes importants de sécurité sociale et d'assistance sociale, l'expansion rapide des programmes d'enseignement et de formation professionnelle, l'élargissement du cadre des relations du travail, l'assimilation de millions d'immigrants dans la société canadienne et l'amélioration de certains aspects de nos marchés du travail ont été des réalisations remarquables de l'après-guerre. Pourtant, en dépit d'un vaste consensus sur les valeurs et objectifs déjà mentionnés, les moyens fondamentaux de les mettre en œuvre font de plus en plus l'objet de controverses. On relève parmi celles-ci l'universalité de nos programmes sociaux. La valeur de nos systèmes d'enseignement et de formation professionnelle est également contestée. De plus, les discussions se poursuivent toujours sur le meilleur moyen de structurer notre régime d'assurance-chômage. D'autres divergences portent sur la nature de nos politiques d'immigration. Le domaine des relations du travail est également très controversé; en tant que nation, nous sommes loin d'avoir déterminé comment assurer l'égalité au travail. Un examen attentif de ces sujets est essentiel pour définir les perspectives du développement à venir au Canada.

Atteindre nos objectifs sociaux

Il faut certes s'efforcer de réaliser le meilleur équilibre possible entre la justice, le partage équitable de la prospérité, la promotion sociale, le sens des responsabilités et la sécurité du revenu. Mais nous, Canadiens, devons également prendre conscience des impératifs d'une efficacité économique raisonnable; cette contribution de chacun au bien-être de tous est vitale, dans un monde où s'exerce de plus en plus un esprit de concurrence serrée. Améliorer le rendement économique se traduit par une productivité accrue, de nature à satisfaire les besoins et aspirations des Canadiens, qu'il s'agisse des catégories les plus pauvres, donc les plus vulnérables de la société, aussi bien que des plus prospères et de ceux dont la sécurité du revenu est des plus assurée. Il en découle naturellement que nous devons accorder l'attention qui s'impose à l'efficacité économique de tous nos projets sociaux.

Ce souci d'efficacité économique témoigne de la volonté des Canadiens d'atteindre les objectifs qu'ils se sont fixés, en recourant à des régimes bien établis d'assurance-sociale et de redistribution des revenus, cela par l'intermédiaire de l'État qui doit dispenser des services sociaux essentiels que le secteur privé ne saurait assurer adéquatement. Il n'est pas question d'imposer des contraintes aux mécanismes naturels du marché, mais plutôt, par exemple, de former une main-d'œuvre plus efficace, plus souple et qui s'adapte facilement, notion qui sous-tend l'analyse des commissaires relativement aux interventions gouvernementales dans la négociation sur les salaires, les moyens de satisfaire aux besoins de main-d'œuvre, ainsi que l'étude des difficultés qui affectent le travail à temps partiel. Il faut y ajouter nos suggestions concernant la réforme de certains aspects de l'assurance-chômage (A-C), de même que nos principaux programmes de transfert du revenu. Nous sommes parfaitement conscients du nombre d'exemples d'échecs sociaux et économiques liés aux lois du marché, de situations où le marché du travail ne permet pas d'utiliser efficacement les ressources humaines. En pareil cas, nous n'avons pas hésité à recommander l'intervention de l'État comme correctif.

De même que nous, Canadiens, faisons en sorte que nos programmes de ressources humaines et d'aide sociale répondent à des objectifs variés, de même nous disposons de moyens d'une grande diversité pour atteindre ces objectifs. Globalement, ces mécanismes peuvent se classer en deux catégories : *les services directs*, assurés par l'État ou les institutions publiques, comme les écoles et les hôpitaux, et *les mécanismes de prestations et de transferts fiscaux*, qui redistribuent les richesses de certains groupes sociaux à d'autres. Les programmes de transfert se subdivisent parfois entre ceux qui sont surtout affectés à des fins d'assurance-sociale, afin de protéger les Canadiens contre les chutes éventuelles de revenu, et en programmes voués à la redistribution des revenus selon la définition du besoin. L'assurance-chômage est le principal exemple qui relève de la première catégorie, tandis que l'assistance sociale ressort de la seconde.

Dans l'évaluation de nos programmes actuels, il est important de ne pas perdre de vue à la fois la multiplicité de nos objectifs et la diversité des moyens susceptibles de les atteindre. Par exemple, nous pouvons critiquer nos

programmes de transfert de revenu, du fait qu'ils n'entraînent pas une redistribution suffisante de revenu; on affirmerait alors qu'ils servent mal les objectifs de partage du revenu et de sécurité pécuniaire. Il faut, en revanche, considérer le fait que ces programmes doivent correspondre aux conceptions dominantes sur la justice, encourager les citoyens à saisir les occasions favorables qui se présentent et être administrés de manière à rendre le plus efficace possible le rendement global de notre économie. Nous devons, par conséquent, nous efforcer de trouver l'équilibre souhaitable entre ces divers objectifs.

Il est tout aussi important de départager les instruments sociaux, dès la conception des programmes particuliers. Essayer, par exemple, de conjuguer les deux moyens d'assurance et de redistribution du revenu en un programme unique risque d'atténuer l'efficacité de chacun d'eux. De ce fait, l'assurance-chômage (A-C) n'est pas un bon moyen de redistribution des revenus : l'assurance-chômage verse les prestations à titre individuel, plutôt que familial; elle exclut les personnes qui n'ont pas versé de cotisations, ne vérifie pas toutes les sources de revenu et elle établit les droits aux prestations, en fonction d'une période comptable très courte. Pourtant, intentionnellement ou non, les Canadiens utilisent l'assurance-chômage comme un moyen de redistribution du revenu, en imposant, par exemple, une surtaxe aux travailleurs, dont le revenu annuel dépasse 30 000 dollars, et en maintenant une structure régionale de prestations, qui n'est pas directement liée aux risques auxquels les individus sont exposés. L'acceptation universelle de cette distinction souhaitable entre l'assurance et la redistribution du revenu permettrait d'édifier les fondements de réformes importantes du régime de l'assurance-chômage. Les commissaires se sont fondés là-dessus pour formuler certaines des réformes proposées. Pourtant, parce que nous sommes conscients des objectifs multiples que le système global de sécurité du revenu doit réaliser, nous recommandons que ce choix ne se poursuive pas de façon isolée, mais qu'il s'appuie aussi, et davantage, sur les mécanismes de transfert fiscal, en vue d'assurer la redistribution du revenu.

Lorsque les mécanismes de l'État-providence sont davantage axés sur les transferts fiscaux, il devient également possible d'améliorer considérablement la situation. Au cours des décennies qui ont immédiatement suivi la Seconde Guerre mondiale, on pensait généralement que la croissance économique rapide et la création de programmes sociaux avaient, dans une large mesure, éliminé la pauvreté dans les sociétés modernes. À compter des années 1960, cependant, les faits et l'expérience ont constamment confirmé la fragilité de cette opinion. L'étendue de la pauvreté au Canada demeure un énorme problème, mais les commissaires jugent qu'on peut atteindre des progrès substantiels, en améliorant nos programmes de sécurité du revenu et la législation fiscale. De plus, nous considérons que notre panoplie de programmes fiscaux et de transfert du revenu font preuves de graves déficiences, en ce qui concerne l'encouragement et les occasions favorables qu'ils offrent aux Canadiens à faible revenu, qui désirent améliorer leur sort. Les recommandations qui suivent visent en partie à traiter de ces questions.

Les commissaires estiment également que le moment est venu d'envisager des réformes majeures à nos programmes d'enseignement supérieur et de

formation professionnelle. À certains égards, ces programmes ont servi les Canadiens, mais nous craignons que les mécanismes de soutien financier actuels ne permettent pas de mettre de l'avant l'excellence que notre pays est en droit d'attendre des institutions financées par les contribuables, ni la souplesse dont ces institutions auront besoin pour relever les défis et saisir les occasions que réserve l'avenir. De ce fait, nous présentons un certain nombre de propositions de réforme relatives à cet aspect du fonctionnement de l'État.

Comme nous l'avons déjà souligné, nous sommes convaincus que, pour la plupart des Canadiens, la source principale de revenu et de promotion sociale réside, et doit continuer à résider, dans le marché du travail. L'efficacité et la justice, avec lesquelles ce marché opère, sont donc cruciales, non seulement pour l'avenir de notre économie nationale, mais également pour celui de la vaste majorité des Canadiens. À de nombreux égards, le marché du travail canadien mérite une évaluation favorable, mais on peut néanmoins en améliorer plusieurs aspects. Nous consacrons une importante partie de ce chapitre à étudier la structure et le fonctionnement du marché du travail, de même qu'à formuler des suggestions susceptibles de l'améliorer.

Nous avons également étudié très brièvement quelques-uns de nos services sociaux, les politiques d'immigration du Canada et le rôle du bénévolat dans la distribution des services. Nous avons traité de ces questions avec moins de détails que les autres, non pas que nous les considérons moins importantes, mais plutôt en raison du fait que, pour restreindre un peu notre mandat déjà très vaste, nous nous concentrons sur l'aspect économique et le rôle de redistributeur du revenu imparti à l'État-providence. Pour des raisons analogues, nous n'avons pas tenté d'aborder les programmes et les politiques relatifs à la santé au Canada, bien que, dans ce cas, notre décision ait été fondée également sur le degré élevé de satisfaction des Canadiens à l'égard des programmes de santé dont ils disposent.

Mise en œuvre des réformes majeures

Les réformes proposées dans ce chapitre sont considérables. Elles affecteront la vie de pratiquement tous les Canadiens. Elles sont également très complexes et étroitement liées entre elles. Ces caractéristiques sont surtout importantes, dans le cas des recommandations qui portent sur la sécurité du revenu, l'assurance-chômage et les ajustements temporaires. Particulièrement dans ces domaines, il nous appartient à nous, commissaires, de mettre l'accent sur le fait que les réformes auront des avantages nettement supérieurs, si les gouvernements envisagent nos recommandations dans une optique globale. Nous recommandons, dans ce Rapport, de nombreuses modifications majeures à nos programmes d'assurance-chômage et de sécurité du revenu. La réforme de l'A-C aura pour effet de rendre notre économie plus dynamique, en encourageant le développement d'industries plus efficaces et en évitant des subventions multiples et inappropriées aux secteurs et entreprises moins efficaces. Ce sont des réformes marquées, qui méritent d'être considérées en soi, mais, appliquées séparément, elles risquent d'avoir des conséquences désastreuses à l'endroit de certains Canadiens. En revanche, si ces réformes se conjuguent à un Régime universel de sécurité du revenu

(RUSR), il s'ensuivrait des compensations substantielles, en regard de tout effet négatif qu'elles pourraient comporter. De plus, la majeure partie des effets souhaitables subsisteront. Si les économies nettes, provenant de nos réformes fondamentales de l'assurance-chômage, sont également affectées à un Programme temporaire d'assistance au recyclage (PTAR) – un élément-clé, selon nous – les Canadiens seront encore plus aptes à effectuer les adaptations économiques que nous prévoyons.

Les commissaires jugent que la conjonction idéale de programmes doit inclure les éléments suivants :

- Les programmes de transferts fiscaux et d'impôt sur le revenu devraient :
  - comprendre un Régime universel de sécurité du revenu (RUSR), par lequel un supplément de revenu de base serait versé à tous les Canadiens; il diminuerait progressivement, à mesure que le revenu augmente;
  - le financement de ce Régime par la suppression du supplément de revenu garanti (SRG) pour les personnes âgées (sans toucher à la sécurité vieillesse), des allocations familiales, des crédits d'impôt pour enfants, des exemptions pour personnes mariées, des exemptions pour enfants, des programmes fédéraux de logement et des contributions fédérales au Régime d'assistance du Canada.

  Si ces programmes étaient éliminés, le Régime universel de sécurité du revenu recourrait à un financement pratiquement autonome.
- Dans le cas de l'assurance-chômage, il faudrait introduire les réformes suivantes :
  - prise en considération du facteur expérience, ainsi que relation directe entre les primes et le risque de chômage;
  - réduction du niveau des prestations de 60 pour cent à 50 pour cent du revenu sujet à cotisation;
  - prolongation de la période actuelle d'emploi de dix à 14 semaines, exigée pour l'admissibilité aux prestations de l'A-C;
  - prévision d'une semaine de prestations pour chaque période de deux ou peut-être trois semaines d'emploi;
  - élimination des prestations supplémentaires régionales.

  Ces réformes réduiraient considérablement les charges du régime et encourageraient une meilleure affectation des ressources en main-d'œuvre. Les économies ainsi réalisées pourraient être utilisées pour financer le troisième élément majeur de cet ensemble de réformes.
- Le Programme temporaire d'assistance au recyclage (PTAR) apporterait une aide aux Canadiens, dont les prestations d'A-C ont expiré, ou à ceux qui ne trouveront probablement pas d'autre emploi dans leur spécialisation ou dans leur région, dans la mesure où ils accepteraient de se déplacer pour prendre un emploi, ou de se recycler pour améliorer leurs chances d'emploi. Ce programme assurerait un soutien beaucoup plus accentué pour :
  - les programmes de subventions transférables de salaires;
  - les subventions destinées à encourager la mobilité de la main-d'œuvre;
  - les programmes de formation professionnelle;
  - les retraites anticipées;
  - la compensation des réductions de valeurs immobilières (logement) liées aux collectivités en décroissance.

- Grâce au Régime universel de sécurité du revenu, il devient moins important, pour lutter contre la pauvreté, de maintenir un salaire minimum élevé, car le RUSR prévoit une subvention salariale pour tous les salariés à faible revenu. Cette formule permettrait aux gouvernements de faire moins appel au salaire minimum, comme politique de lutte contre la pauvreté, d'où la possibilité d'encourager des taux plus élevés d'emploi des travailleurs non spécialisés et de consacrer davantage au financement employeur-employé, en ce qui a trait à la formation professionnelle sur les lieux du travail.

Les commissaires estiment que le Canada doit adopter un train de réformes intégrées considérable dans les programmes sociaux et de ressources humaines du pays. En effet, nous jugeons qu'un projet de ce genre est essentiel, pour que le Canada puisse s'adapter aux conditions du XXI^{e} siècle. Dans cet ordre d'idées, les auteurs d'une récente étude portant sur notre gouvernement et notre économie ont formulé les remarques suivantes :

> *L'une des lacunes les plus graves de la politique industrielle actuelle du gouvernement canadien est précisément l'absence de modalités adéquates pour aider, soutenir, stimuler et (dans une certaine mesure) forcer les travailleurs à s'adapter [...] aux conditions économiques qui changent. L'incapacité de notre énorme système actuel de transfert à atteindre cet objectif de manière satisfaisante représente effectivement une sérieuse faille de ce système*[1] *[...].*

Les recommandations formulées dans ce chapitre ne doivent pas nécessairement être toutes considérées comme partie d'un ensemble. Les recommandations des commissaires relatives aux relations entre la main-d'œuvre et le patronat, ou les indemnités d'accidents du travail et de maladies professionnelles, par exemple, n'ont qu'un rapport très indirect avec les réformes proposées pour la sécurité du revenu ou l'assurance-chômage. Il en est de même de la plupart de nos recommandations portant sur l'enseignement postsecondaire. Nous allons, pour cette raison, expliquer clairement, dans les pages qui suivent, quels programmes devraient être considérés comme faisant partie d'un ensemble et ceux qui pourraient être envisagés distinctement.

Enfin, nous désirons souligner le fait que nos propositions n'auraient qu'un effet minime sur l'augmentation du coût des programmes sociaux au Canada. Les principaux éléments des réformes que nous suggérons sont, soit autonomes au plan du financement (comme c'est le cas du RUSR), soit financés par des réductions de dépenses mentionnées ailleurs dans les programmes (comme c'est le cas de l'A-C et du PTAR). Nous n'avons pas recommandé de réductions dans les programmes de ce secteur, car nous estimons que les dépenses du Canada dans ce domaine ne sont pas excessives. C'est pourquoi, 4nous suggérons comme objectifs financiers une nouvelle répartition des fonds, dans le cadre des dépenses actuelles.

Note

1. Richard Bird et Christopher Green, *Government Intervention in the Canadian Economy*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, Institute for Policy Analysis, 1985.

CHAPITRE 14

L'évolution de la politique : *tendances et questions principales*

Rétrospective *603*
L'État-providence *603*
Note *611*
La réalité actuelle *612*
Examen comparatif *612*
Le bien-être des Canadiens *616*
Notes *629*
L'avenir : une crise de l'État-providence? *630*
Notes *642*

CHAPITRE 14

L'évolution de la politique : *tendances et questions principales*

Avant de nous plonger dans un examen détaillé de projets de réforme, il importe de passer en revue les grands courants de l'évolution de la politique sociale et des relations du travail. Dans cette partie, nous nous intéresserons à trois dimensions de l'expérience collective canadienne. Nous étudierons l'évolution historique de ces secteurs, nous évaluerons le réseau actuel des politiques et nous jetterons un regard vers l'avenir en vue de discerner les principales forces qui orienteront vraisemblablement ces politiques dans les années qui viennent.

Rétrospective

L'urbanisation de notre société, au XX^{e} siècle, a exposé les Canadiens à un milieu social nouveau et inconnu. L'expansion de la production industrielle a, par ailleurs, créé une main-d'œuvre industrielle nombreuse et provoqué une série de conflits permanents entre employeurs et employés. Les questions de politiques soulevées par ces transformations fondamentales de notre économie et de notre société ont dominé la politique canadienne depuis le début du siècle et, surtout, au cours des décennies cruciales des années 1940, 1950 et 1960.

L'État-providence

Les progrès économiques du Canada ont entraîné une prospérité dont n'osaient même pas rêver les générations antérieures, mais ils ont, en même temps, provoqué des transformations sociales qui ont bouleversé les mécanismes rudimentaires du régime d'assistance publique en vigueur au XIX^{e} siècle. Le nouvel ordre économique et industriel a rendu les personnes particulièrement vulnérables à la perte du revenu du principal soutien de famille en périodes de chômage, de maladie et d'invalidité, ainsi que pendant

la vieillesse. Par ailleurs, les institutions sociales traditionnelles telles la famille, l'église et la collectivité locale étaient de moins en moins aptes à répondre aux besoins sociaux des Canadiens. La charité privée traditionnelle, élément important des petites collectivités stables voisines des régions rurales et des petites villes, a disparu au fur et à mesure que la société devenait plus urbaine et plus mobile. Le vif bouleversement économique et social, qui a caractérisé les années 1930, a véritablement mis en lumière les limites des mécanismes d'assistance sociale traditionnels, de même que la nécessité de mettre en place un régime complet de sécurité sociale.

Les pressions en faveur de réformes sociales découlaient, en premier lieu, du progrès économique. Sur ce plan, l'expérience canadienne n'avait rien d'exceptionnel; partout, les nations industrialisées, dont les traditions et les régimes gouvernementaux sont souvent fort divergents, ont créé des mécanismes de plus en plus élaborés pour faire face à leurs besoins sociaux. Mais il ne s'agissait pas de l'effet d'un pur déterminisme, car les programmes sociaux en question étaient extrêmement variés. Chaque nation occidentale a mis en place sa propre version de l'État-providence, compte tenu de ses traditions culturelles et de l'équilibre de ses forces politiques.

Dans le contexte culturel canadien, l'État-providence traduisait l'évolution générale des opinions les plus répandues au sujet du rôle approprié du gouvernement et quant aux droits et devoirs des citoyens. Le XX^e siècle a accepté de plus en plus le bien fondé de la sécurité sociale et, d'une manière plus générale, l'importance d'un vaste ensemble de droits sociaux appelés à compléter les droits légaux et politiques déjà établis. Après la Seconde Guerre mondiale, les nouvelles théories économiques ont contribué à renforcer ces idées; elles étaient beaucoup plus compatibles avec une redistribution généralisée du revenu que les thèses antérieures. Mais, au Canada tout au moins, les tendances à caractère social poussé ont toujours été limitées et freinées par les valeurs politiques individualistes bien enracinées, l'accent étant mis sur la réussite personnelle et le sens des responsabilités dévolu à chacun. Cette opposition entre les valeurs collectives et individuelles a été une des constantes de notre politique en matière d'assistance sociale; elle a orienté notre régime d'aide sociale tant au plan de son optique générale que des programmes particuliers.

Cette lutte idéologique s'est livrée dans le milieu politique. Au cours de la première moitié du XX^e siècle, le principe de l'État-providence a gagné de plus en plus d'adeptes. Les intellectuels, les réformateurs sociaux et les travailleurs sociaux, de plus en plus nombreux, ont souvent été les premiers à mettre en lumière la gravité des problèmes sociaux, et à proposer des éléments de solution. L'émergence d'un courant de protestation politique de gauche, sous la bannière de la Fédération du commonwealth coopératif (FCC), a donné naissance à une troisième force, fermement vouée aux transformations sociales, au sein de la politique canadienne. Les syndicats, qui ont subi une expansion rapide après 1935, sont aussi devenus des partisans de l'État-providence. Outre ces pressions externes, plusieurs éléments réformistes ont surgi au sein des grands partis politiques et parmi certains hauts fonctionnaires. En outre, les dirigeants politiques étaient manifestement sensibles aux vastes courants favorables aux dépenses sociales dans l'opinion publique.

Lorsque la question des pensions s'est imposée, par exemple, « [...] beaucoup de députés, au Canada, étaient convaincus qu'il s'agissait là d'un facteur important et même déterminant dans le choix des électeurs, spécialement à certaines étapes cruciales de l'élaboration de la politique des pensions[1] ».

Il a fallu cinquante ans pour que le Canada se dote d'une politique tenant compte de ces transformations économiques et politiques. L'État-providence traduit en fait un état d'esprit qui penche davantage en faveur des réformes progressives plutôt que radicales. Dans plusieurs secteurs importants, le principe fondamental de l'intervention de l'État s'est affirmé entre les deux guerres. Le Régime d'indemnité des accidents du travail a été créé en Ontario en 1914 et adopté progressivement par les autres provinces; les Allocations aux mères nécessiteuses, destinées aux veuves ayant des enfants à leur charge, ont été rapidement mises en place dans toutes les provinces, après leur entrée en vigueur au Manitoba en 1917; la redistribution des revenus en faveur des personnes âgées s'est instaurée entre 1927 et 1936, lorsque les provinces ont décidé, une à une, d'appliquer la *Loi sur la pension de la vieillesse*; les pensions versées aux aveugles, âgés de plus de 40 ans, ont suivi en 1937; et le principe d'une contribution fédérale pour venir en aide aux chômeurs, a été reconnu – à contrecœur peut-être – au début des années 1920 et de nouveau dans les années 1930. Toutes ces prestations supposaient un contrôle des moyens financiers et étaient souvent insuffisantes. À cette époque, il était vraiment impossible d'invoquer un « droit » à l'assistance. Mais le fait est qu'au début des hostilités, en 1939, les tendances sociales étaient déjà solidement ancrées dans la politique canadienne en matière d'assistance sociale.

Ces tendances ont pris de la vigueur dans les décennies subséquentes. L'appui politique croissant, l'expansion économique et, après la guerre, la réduction des dépenses de la défense ont créé un climat favorable au changement. On a voulu satisfaire de plus en plus de besoins sociaux, tandis que les subventions et l'assurance sociale ont fait en sorte de réduire le nombre de programmes impliquant un contrôle des moyens financiers des bénéficiaires, ce qui établissait un droit plus net à l'assistance sociale. Dans le domaine de la sécurité du revenu, l'assurance-chômage, adoptée en 1941, a été suivie du Régime des allocations familiales en 1944, de la Sécurité de la vieillesse en 1951, de plusieurs programmes de subvention conditionnelle dans le secteur de l'assistance sociale dans les années 1950, des Allocations aux jeunes en 1964, du Régime de pensions du Canada et de la Régie de rentes du Québec en 1965, du Régime d'assistance publique du Canada et du Supplément du revenu garanti en 1966, de l'Allocation aux conjoints en 1975 et du Crédit d'impôt-enfant en 1978. Dans le domaine de la santé, les Subventions nationales à l'hygiène, instaurées en 1948, ont encouragé, tout au cours de cette période, les gouvernements provinciaux à accroître le réseau hospitalier. D'autre part, l'assurance-maladie a été adoptée à l'échelle nationale après l'adoption, en 1957, de la *Loi sur l'assurance-hospitalisation et les services diagnostiques* et, en 1966, de la *Loi sur les soins médicaux*.

À la fin des années 1960, l'infrastructure du régime d'État-providence canadien se trouvait donc en place. Les années 1970, en revanche, ont été une décennie de transition. Au début, la foulée réformiste s'est poursuivie. Les

programmes d'assurance-chômage et d'allocations familiales, sont devenus plus généreux. De plus, nous avons assisté, lors de l'étude fondamentale entreprise en 1973 sur la sécurité sociale, à un débat d'envergure au sujet d'un éventuel régime de revenu annuel garanti. Toutefois, la seconde moitié de cette décennie a semblé marquer la fin de cette ère d'expansion de l'assistance sociale. Certains programmes sociaux ont été réduits, et une foule de questions fondamentales ont surgi quant à l'avenir de l'État-providence.

L'État-providence se définit essentiellement par la sécurité du revenu, les services de santé et l'enseignement; l'expansion qui s'est manifestée dans chacun de ces secteurs a été une des grandes caractéristiques de la vie canadienne, au cours des quarante dernières années. Les tableaux qui suivent permettent de retracer la croissance de l'État-providence depuis l'après-guerre. Les trois premiers rendent compte de l'expansion et de l'importance des programmes de sécurité du revenu du Canada. Le tableau 14-1 montre l'importance relative des principaux éléments du régime et l'expansion de chacun depuis 1956. Les tableaux 14-2 et 14-3 illustrent l'importance de ces programmes pour les Canadiens. Dans de nombreux secteurs de la politique, les mesures adoptées par le gouvernement ne touchent le grand public qu'indirectement, en influant sur la nature de l'activité économique ou les opérations des grandes institutions du secteur privé. Cependant, la sécurité du revenu exerce un contact direct entre le gouvernement et ses citoyens; pour des millions de Canadiens, cette relation est essentielle au maintien de leur niveau de vie et à leur bien-être général. On peut voir au tableau 14-2 le grand nombre de prestataires inscrits aux principaux programmes nationaux. Le tableau 14-3 indique, d'un autre point de vue, l'importance du régime de transfert, spécialement pour les Canadiens à faible revenu.

Ces programmes de transfert constituent l'élément le plus manifeste de notre régime de redistribution des revenus. Les gouvernements aident également les particuliers et les familles par le biais d'un ensemble complexe d'exemptions et de crédits d'impôt. Ces « dépenses fiscales » atteignent maintenant un montant très appréciable. En 1984 – 1985, par exemple, l'ensemble des exemptions personnelles, pour les personnes mariées et les personnes âgées, l'exemption pour enfants et le crédit d'impôt-enfant, la déduction des dépenses relatives à un emploi et le dégrèvement pour régimes de pensions et de retraite a coûté au gouvernement fédéral environ 25 milliards de dollars en recettes non perçues. Les critiques du régime ont signalé que nos programmes fiscaux et de transfert ne sont pas bien intégrés et que les exemptions d'impôt, en particulier, avantagent les personnes qui gagnent un revenu élevé. La Commission convient que les programmes de transfert et les dépenses fiscales ne devraient plus être considérés comme des éléments distincts de la politique de dépenses publiques, mais plutôt comme des éléments intégrés.

Les tableaux qui suivent démontrent l'importance croissante des programmes relatifs aux soins de santé dans la société canadienne. Le tableau 14-4 retrace l'expansion spectaculaire qu'a subie, après la guerre, le secteur des soins de santé, d'après le nombre de lits d'hôpitaux, de médecins et de dentistes mis à la disposition des Canadiens. Les deux figures qui suivent rendent compte des dépenses inhérentes à cette croissance. La figure

TABLEAU 14-1 **Dépenses des principaux programmes de sécurité du revenu, 1956–1982**

	(millions de $)							
Programme	**1956**	**1960**	**1964**	**1968**	**1972**	**1976**	**1980**	**1982**
Fédéral								
SRG-SV[a]	376	587	871	1 478	2 430	4 305	7 020	9 304
Assurance-chômage	210	482	344	438	1 869	3 332	4 332	8 454
Allocations familiales	394	502	559	615	611	1 942	1 812	2 204
Régime de pensions du Canada	—	—	—	11	190	775	1 903	2 873
Provincial								
Aide sociale – Secours directs	20	24	59	381	751	1 392	2 414	3 164
Pensions de vieillesse et pensions pour personnes aveugles	60	80	116	40	23	334	565	681
Allocations aux mères nécessiteuses et aux handicapés	37	73	93	69	41	64	116	171
Réparation des accidents du travail	70	92	124	177	280	701	1 192	1 726
Régime de rentes du Québec	—	—	—	4	58	261	664	1 006
Municipal								
Secours directs	24	57	80	131	244	270	394	522
Total	1 191	1 897	2 246	3 344	6 497	13 376	20 412	30 105

Source : Statistique Canada, *Revenu national et comptes de dépenses*, catalogue nº 13–201, Ottawa, (années choisies).

a) Supplément du revenu garanti à la sécurité de la vieillesse.

TABLEAU 14-2 Nombre des bénéficiaires des principaux programmes de sécurité du revenu, 1971–1981

(milliers)

Année	Sécurité de la vieillesse	Supplément de revenu garanti	Allocations conjoints	RPC/RRQ	Allocations familiales[a]	Assurance-chômage	Aide sociale[b]
1971	1 720	860	—	331	3 024	n.d.[c]	1 622
1972	1 763	974	—	449	3 063	1 904	1 533
1973	1 808	1 045	—	564	3 110	2 007	1 370
1974	1 858	1 076	—	690	3 344	2 068	1 347
1975	1 916	1 082	—	822	3 446	2 454	1 436
1976	2 011	1 087	54	1 008	3 510	2 401	1 500
1977	2 086	1 115	72	1 164	3 561	2 479	1 508
1978	2 149	1 136	74	1 304	3 595	2 524	1 502
1979	2 220	1 162	75	1 426	3 611	2 333	1 548
1980	2 317	1 191	81	1 558	3 631	2 274	1 334
1981	2 388	1 245	85	1 680	3 645	2 432	n.d.

Sources : Statistique Canada, *Sécurité sociale : Programmes nationaux, 1982*, Ottawa, plusieurs volumes; *Périodes de prestations établies et terminées aux termes de la Loi sur l'assurance-chômage*, Ottawa, plusieurs années, p. 73–201.

a) Nombre de familles recevant des allocations familiales (à l'exception des allocations à la jeunesse);
b) nombre de personnes bénéficiant du Régime d'assistance publique du Canada.
c) n.d. = non disponible.

TABLEAU 14-3 Paiements de transferts en part du revenu dans les quintiles de revenu, toutes unités comprises

Quintile	1971	1976	1981	1982
Inférieur	53,3	57,7	57,3	61,4
Deuxième	18,2	22,7	22,7	28,0
Troisième	5,7	8,4	8,8	11,8
Quatrième	3,4	5,1	5,0	6,5
Supérieur	2,0	2,7	2,6	3,3
Total	6,6	8,6	9,0	10,9

Source : Statistique Canada, *Répartition des revenus par taille de revenu Canada*, catalogue nº 13-207, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, pour plusieurs années.

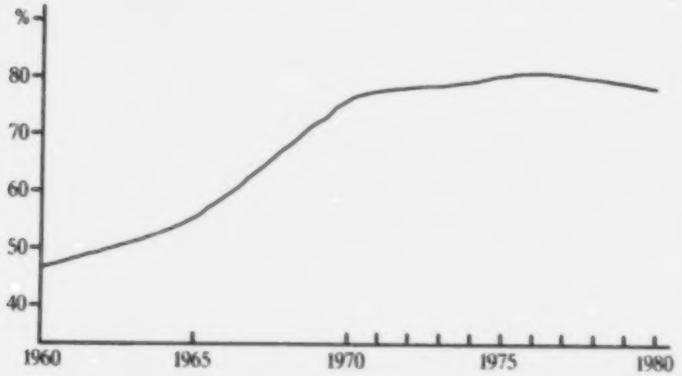
TABLEAU 14-4 Développement du système de soins : lits d'hôpitaux, médecins et infirmières, 1941-1975

Année	Nombre de lits d'hôpitaux	Population pour chaque	
		Médecin	Infirmière
1941	103 541	968	441
1951	145 950	976	325
1961	192 939	857	258
1971	210 974	659	146
1975	208 345	585	129

Source : Statistique Canada, *Statistiques historiques du Canada*, 2ᵉ éd., Ottawa, Statistique Canada, 1983, p. B82-92, B177-188.

14-1 indique le rôle considérablement accru du gouvernement dans le secteur des soins de santé en général : la part publique des dépenses totales consacrées à la santé est passée progressivement de 43 pour cent, au début des années 1960, à environ 75 pour cent, au milieu des années 1970; depuis, elle est demeurée à peu près à ce niveau. Le tableau 14-5 montre la progression des dépenses en soins de santé en pourcentage du produit national brut (PNB). Entre 1960 et 1970, ce pourcentage a subi une hausse spectaculaire; il est passé de 5,6 pour cent à 7,3 pour cent, principalement en raison de la mise en œuvre des programmes d'assurance-hospitalisation et de soins de santé. Fait tout aussi remarquable, ces dépenses sont demeurées à peu près stables au cours des années 1970. Malgré la controverse au sujet de l'accroissement des frais de santé au cours de cette décennie, il est maintenant clair que cet accroissement n'était pas supérieur à l'augmentation de la capacité de production de l'économie durant cette période. Depuis 1980, les frais de santé ont commencé à augmenter à nouveau, mais il est encore trop tôt pour déterminer s'il s'agit d'une nouvelle tendance ou d'une conséquence de la récession.

FIGURE 14-1 **Part du secteur public (fédéral, provincial et municipal) dans les dépenses totales de santé au Canada, 1960-81.**



Source : Canada, Santé et Bien-être social Canada, Division Économie et Statistique de la Santé, figures antérieures non publiées.

TABLEAU 14-5 **Dépenses en matière de santé, par catégorie, en pourcentage du PNB, Canada, 1960-1982**

	1960	1965	1970	1975	1980	1981[a]	1982[a]
Total des dépenses en matière de santé	5,67	6,07	7,30	7,49	7,48	7,60	8,44
Services de santé personnels	4,62	5,11	6,36	6,61	6,55	6,65	7,41
Autres coûts relatifs à la santé	1,00	0,96	0,94	0,88	0,85	0,85	1,03

Source : Santé et Bien-être social Canada, Division Économie et Statistique de la santé, figures non publiées.

a) Les figures sont provisoires.

Les cycles d'expansion du secteur de l'enseignement sont présentés au tableau 14-6, qui indique l'évolution des effectifs à chaque niveau d'enseignement au cours de quatre décennies. Ces chiffres témoignent de la progression de la génération de l'après-guerre, de l'école élémentaire à l'école secondaire, dans les années 1950, 1960 et 1970, et démontrent la réduction des effectifs étudiants dans les années 1980. Ils traduisent également l'expansion des établissements d'enseignement postsecondaire et ils rendent compte de l'émergence du réseau des collèges communautaires dans les années 1960, ainsi que de l'expansion marquée du secteur universitaire. Enfin, le tableau 14-7 montre les répercussions de ces transformations au plan des dépenses.

TABLEAU 14-6 Éducation : inscriptions à temps complet, par niveau et pour années choisies

	(milliers)				
Inscriptions	**1941–1942**	**1951–1952**	**1961–1962**	**1971–1972**	**1981–1982**
Écoles élémentaires et secondaires	2 143	2 625	4 413	5 806	5 032
Collèges communautaires	19	28	53	174	273
Universités	36	63	129	323	402

Source : Statistique Canada, *Recueil de statistiques historiques*, étude préparée pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Statistique Canada, 1985, voir le tableau 15.3.

TABLEAU 14-7 Dépenses en éducation en part du PNB, 1950 – 1974

Année	**Pourcentage**
1950	2,4 %
1960	4,4 %
1970	9,0 %
1974	7,5 %

Source : Statistique Canada, *Statistiques historiques du Canada*, 2ᵉ éd., Ottawa, Statistique Canada, 1983, p. W61–80.

Note

1. Kenneth Bryden, *Old Age Pensions and Policy-Making in Canada*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1974, p. 184.

La réalité actuelle

L'expansion de l'État-providence canadien a été l'une des grandes réalisations de la génération de l'après-guerre. L'énergie politique des quarante dernières années a, dans une large mesure, été consacrée à cette tâche, et le Canada en est devenu une société plus juste. Mais il s'agit maintenant de faire le point, de réexaminer la structure en place, de déterminer son aptitude à répondre aux besoins sociaux actuels et d'en prévoir l'orientation future.

Les commissaires ont choisi d'évaluer les politiques existantes de deux points de vue. Premièrement, ils ont comparé la politique sociale du Canada à celle d'autres nations industrialisées du monde occidental et, deuxièmement, ils ont étudié le bien-être des Canadiens eux-mêmes.

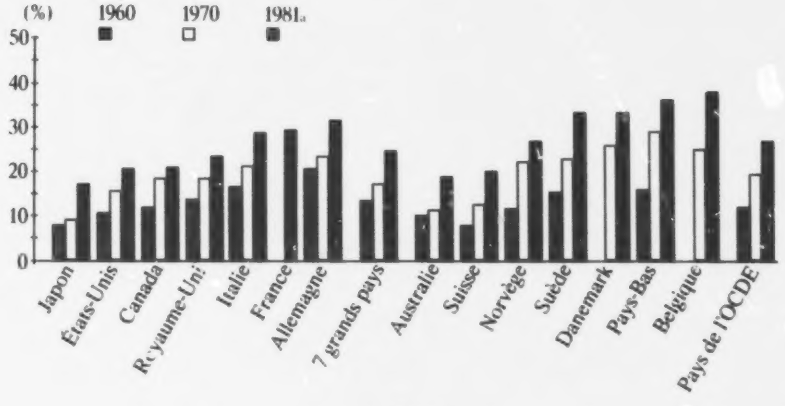
Examen comparatif

Il est indispensable, pour évaluer la situation canadienne, de la comparer à celle d'autres pays. Étudier uniquement les dépenses sociales engagées au pays pourrait porter à croire que le taux de croissance du Canada a été exceptionnel et qu'il nécessite des rajustements économiques ou sociaux qui ne s'imposent pas ailleurs. Mais un examen, si bref soit-il, de l'expérience d'autres pays permet de situer ces questions dans leur contexte véritable. L'expansion de l'État-providence canadien – qui semble spectaculaire quand on l'examine isolément – paraît beaucoup plus modeste quand on la compare à la norme générale des nations industrialisées occidentales.

Si l'on compare les dépenses engagées au Canada au chapitre des programmes sociaux à celles d'autres pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), on constate que le Canada se situe dans le tiers inférieur; ses dépenses en 1981 représentaient 21,7 pour cent du produit intérieur brut (PIB), par rapport à la moyenne pour l'OCDE qui s'élève à 25,5 pour cent. Les dépenses des États-Unis représentaient 21 pour cent du PIB; elles étaient à peu près identiques à celles du Canada. À ce chapitre, le Canada s'est classé en 1981 neuvième parmi les douze principaux pays membres de l'OCDE. Au cours de cette même année, les Pays-Bas et le Danemark, dont les dépenses représentaient 36 pour cent de leur PIB, arrivaient au premier rang, suivis de la Suède et de l'Allemagne occidentale. L'Italie, la France, la Norvège et la Grande-Bretagne consacraient aux programmes sociaux une part de leurs ressources nationales légèrement supérieure à celle du Canada. L'Australie et le Japon, dont les dépenses à ce chapitre étaient de 3 pour cent et de 4 pour cent de leur PIB, suivaient le Canada, comme d'autres pays moins populeux de l'OCDE, tels la Finlande, la Nouvelle-Zélande et la Grèce.

La position du Canada en regard de cette norme est demeurée à peu près constante, puisque de la huitième place en 1960 le Canada est passé à la neuvième en 1975. Entre 1960 et 1981, les dépenses en matière de programmes sociaux de tous les pays membres de l'OCDE sont passées de 13,4 pour cent à 25,5 pour cent de leur produit intérieur brut. Le Canada a participé à cette progression, son taux de croissance étant à peu près identique à la moyenne de l'OCDE, mais décalé dans le temps par rapport à celui de

FIGURE 14-2 Dépenses sociales en pourcentage du produit intérieur brut *(en dollars courants)*



Source : Organisation de coopération et de développement économiques, *Dépenses sociales 1960–1990 : Problèmes de croissance et de maîtrise* (Paris : OCDE, 1985), Annexe C.

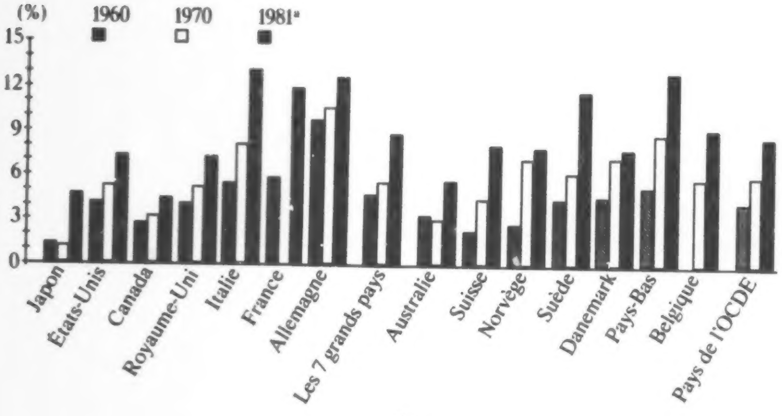
Nota : Les dépenses sociales comprennent les dépenses directes au niveau fédéral, provincial ou gouvernemental, ainsi que les coûts locaux des programmes de la santé, de l'éducation, de l'assurance-chômage et du maintien des revenus, mais non les programmes de logement et les programmes communautaires. Les dépenses fiscales ne sont pas incluses. Sauf indications contraires, les parts du PIB en pourcentage sont basées sur des dollars courants.

a) Les données sont celles de 1981 sauf pour la Belgique (1980), le Danemark (1979) et la Suisse (1979).

plusieurs pays. Les pays scandinaves, la France et le Japon ont par exemple enregistré une hausse supérieure à la moyenne de l'OCDE au début des années 1960, tandis qu'au Canada et aux États-Unis cette hausse s'est manifestée plus tôt, vers le milieu des années 1960. Mais, dans tous les pays, l'on a constaté un ralentissement du taux de progression des dépenses réelles entre 1975 et 1980.

Les pays industrialisés diffèrent non seulement quant au pourcentage de leurs ressources nationales consacrées aux programmes sociaux, mais aussi dans leur choix des éléments jugés prioritaires. Les dépenses relatives par secteur varient en effet considérablement. Par rapport aux autres pays membres de l'OCDE, le Canada consacre des sommes inférieures pour les pensions, des montants à peu près égaux à la moyenne pour l'enseignement et les services de santé et davantage pour les prestations d'assurance-chômage. En ce qui concerne les pensions, la figure 14-3 démontre que le Canada s'est toujours situé au bas de l'échelle, puisqu'il se classait douzième et dernier en 1981; ses dépenses directes à ce chapitre représentaient 4,6 pour cent du PIB, comparativement à la moyenne de 8,8 pour cent pour les douze pays de l'OCDE.

FIGURE 14-3 Dépenses sociales, en versements de pensions en pourcentage du PIB
(en dollars courants)



Source : Organisation de coopération et de développement économiques, *Dépenses sociales 1960–1990 : Problèmes de croissance et de maîtrise* (Paris, OCDE, 1985), Annexe C.

a) Les données sont celles de 1981, sauf pour la Belgique (1980), le Danemark (1979) et la Suisse (1979).

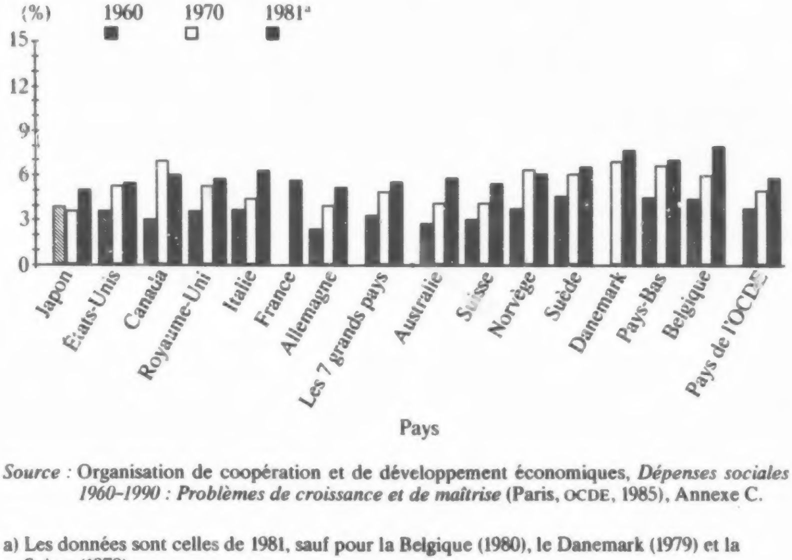
Le fait que le Canada consacre une part relativement faible de son PIB aux pensions s'explique en partie par le profil d'âge de sa population; les personnes âgées y constituent un groupe relativement moins nombreux qu'en d'autres pays. Au Canada, par exemple, le rapport pensionnés-travailleurs s'établissait en 1980 à 21,2 pour cent, contre 28,4 pour cent dans les autres pays de l'OCDE; ce pourcentage était en fait plus faible que pour tout autre pays, exception faite du Japon. Le facteur démographique n'est pas le seul en cause. Nos dépenses à ce chapitre sont plus faibles parce que les prestations que touchent les Canadiens sont également inférieures. Pour les pays membres de l'OCDE, les dépenses moyennes par pensionné équivalent à 14,8 pour cent du PIB moyen par travailleur; mais au Canada, elles ne sont que de 11,6 pour cent; là également, le Canada n'est surclassé que par le Japon. Il est vrai qu'en 1983–1984, le Canada a engagé des dépenses fiscales additionnelles de 6,6 milliards de dollars, principalement sous la forme d'exemptions d'impôt pour les contributions à des Régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER), au Régime des pensions du Canada (RPC) et au Régime des rentes du Québec (RRQ), ainsi qu'à des régimes de pensions privés. Même si l'on tient compte de ces débours fiscaux au Canada et qu'on en exclut de semblables engagés en d'autres pays, le nôtre n'arrive qu'à la dixième place, c'est-à-dire loin derrière les pays européens et les États-Unis.

Par contre, les dépenses du Canada consacrées à l'enseignement et aux services de santé se rapprochent davantage de la moyenne des pays de l'OCDE.

En 1981, le Canada a affecté 6,2 pour cent de son PIB à l'enseignement, alors que la moyenne pour l'OCDE était de 6,1 pour cent. Il s'agit en fait d'une orientation nouvelle pour le Canada. En 1960, nous occupions la huitième place sur dix, mais à cause de l'expansion rapide intervenue au cours de la seconde moitié de cette décennie, nous nous sommes classés cinquième sur douze en 1975. Les pays scandinaves se sont régulièrement situés au premier rang en ce qui concerne les dépenses dans ces secteurs, tandis que l'Allemagne et le Japon ont occupé le bas de l'échelle. La figure 14-4 traduit également une autre tendance précise à savoir la réduction des dépenses consacrées à l'enseignement, entre 1975 et 1981, dans tous les grands pays membres de l'OCDE sauf en Italie, en Suède et au Japon. Le phénomène est principalement attribuable à la réduction des effectifs scolaires.

Dans le domaine des soins de santé, les dépenses du Canada s'élèvent à peu près à la moyenne de l'OCDE. En 1982, le Canada s'y classait septième sur douze, puisqu'il consacrait 5,9 pour cent de son PIB aux dépenses affectées à l'hygiène publique, en regard de la moyenne de 6,1 pour cent pour l'OCDE. Les États-Unis ont toujours occupé la dernière place en ce qui concerne les dépenses en matière d'hygiène publique – soit, par exemple, 4,5 pour cent de leur PIB en 1982 – alors que la Suède a toujours occupé la première place. Toutefois, quant à la part totale du PNB consacrée aux soins de santé publics et privés, les États-Unis se situent au sommet ou proche de celui-ci durant la majeure partie de l'après-guerre. Dans presque tous les grands pays membres

FIGURE 14-4 Dépenses sociales en éducation en pourcentage du PIB
(en dollars courants)



Source : Organisation de coopération et de développement économiques, *Dépenses sociales 1960-1990 : Problèmes de croissance et de maîtrise* (Paris, OCDE, 1985), Annexe C.

a) Les données sont celles de 1981, sauf pour la Belgique (1980), le Danemark (1979) et la Suisse (1979).

de l'OCDE, y compris le Canada, les coûts de services de santé ont augmenté de la façon la plus spectaculaire au cours des années 1960; le taux de croissance du Canada est toutefois tombé sous la moyenne entre 1970 et 1981, ce qui témoigne de la stabilisation intervenue dans les dépenses consacrées aux soins de santé, ce dont nous avons déjà fait état (voir la figure 14-5).

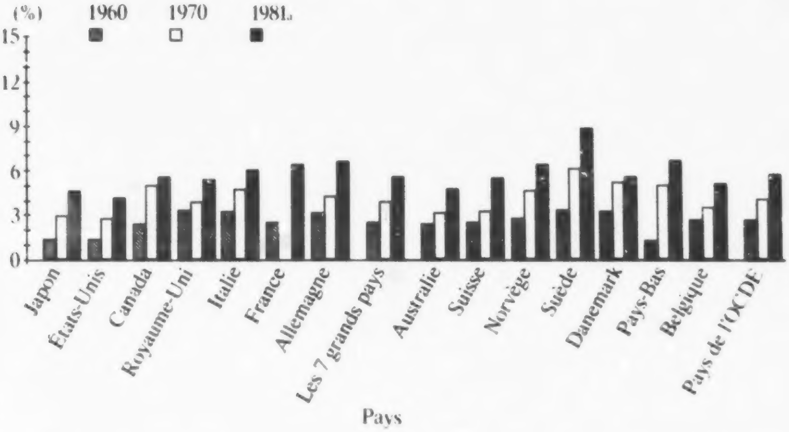
Si on considère les prestations d'assurance-chômage, la situation internationale du Canada devient entièrement différente; comme le montre la figure 14-6, nos dépenses à ce chapitre ont toujours été élevées comparativement à celles des autres pays de l'OCDE. En 1981, nos dépenses en ce domaine s'élevaient à 2,3 pour cent du PIB, soit beaucoup plus que la moyenne de 1,25 pour cent des douze pays; le Canada s'est classé deuxième après le Danemark. Signalons que les États-Unis ne consacrent que 0,5 pour cent de leur PIB aux prestations d'assurance-chômage. Les dépenses relativement élevées du Canada consacrées à l'assurance-chômage ne proviennent pas du fait que ses prestations soient supérieures à celles des autres pays ou versées pour des périodes plus longues. Entre 1975 et 1980, le Canada versait des prestations à peu près égales à celles des États-Unis, tandis qu'au Japon et en Allemagne occidentale elles étaient de 30 à 50 pour cent supérieures. Par ailleurs, la durée de prestation moyenne au Canada, entre 1975 et 1980, était à peine inférieure à celle qui avait cours aux États-Unis, tandis que la moyenne des périodes de prestation était sensiblement plus longue en France, en Italie et au Japon. La raison fondamentale qui rende compte de nos dépenses élevées en matière d'assurance-chômage semble résider dans les taux élevés de chômage au Canada et dans le fait qu'une proportion de nos travailleurs, plus forte qu'ailleurs, soit admissible aux prestations. Entre 1975 et 1980, le taux de chômage moyen au Canada se chiffrait à 7,5 pour cent de la main-d'œuvre, alors que la moyenne pour l'OCDE était de 5,4 pour cent; de plus, 6,7 pour cent de notre population active était admissible aux prestations d'assurance-chômage, en regard de 2,2 pour cent dans les autres principaux pays de l'OCDE.

Le bien-être des Canadiens

Un examen de l'expérience canadienne fait ressortir deux grandes caractéristiques. Tout d'abord, il est clair que le bien-être général des Canadiens s'est remarquablement amélioré depuis la Seconde Guerre mondiale. Les difficultés économiques des dernières années ne doivent pas nous faire oublier la distance énorme que nous avons collectivement parcourue depuis 1945. Il reste néanmoins évident que la répartition du bien-être parmi les Canadiens n'a pas évolué au même rythme que la prospérité générale.

Il n'est pas facile de mesurer le bien-être général d'une société. On s'entend rarement sur l'ensemble des indicateurs sociaux en mesure d'évaluer notre bien-être collectif et sur l'importance relative de chacun. Nous nous limiterons donc aux trois dimensions du bien-être généralement considérées comme importantes, à savoir le revenu, la santé et l'enseignement. Dans l'ensemble, on peut dire que les Canadiens ont accompli des progrès énormes

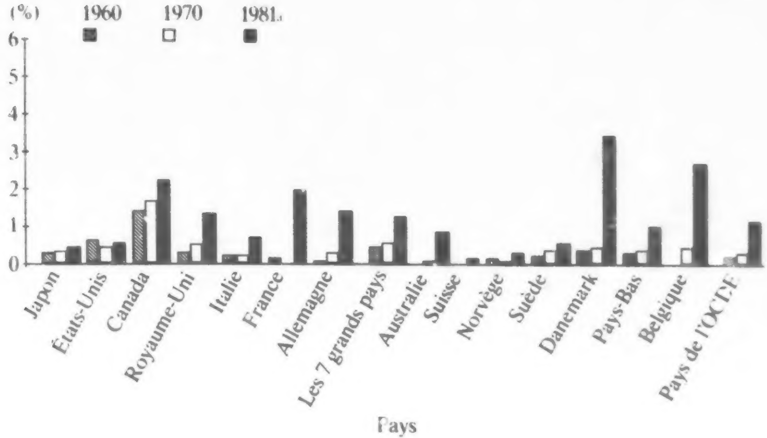
FIGURE 14-5 Dépenses sociales de santé en pourcentage du PIB
(en dollars courants)



Source : Organisation de coopération et de développement économiques, *Dépenses sociales 1960–1990 : Problèmes de croissance et de maîtrise* (Paris, OCDE, 1985), Annexe C.

a) Les données sont celles de 1981, sauf pour la Belgique (1980), le Danemark (1979) et la Suisse (1979).

FIGURE 14-6 Dépenses sociales en indemnisation de chômage en pourcentage du PIB
(en dollars courants)



Source : Organisation de coopération et de développement économiques, *Dépenses sociales 1960–1990 : Problèmes de croissance et de maîtrise* (Paris, OCDE, 1985), Annexe C.

a) Les données sont celles de 1981, sauf pour la Belgique (1980), le Danemark (1979) et la Suisse (1979).

dans chacun de ces domaines depuis la Seconde Guerre mondiale. Ainsi, nos revenus ont augmenté de façon remarquable. Le tableau 14-8 présente les données de base pour la période qui s'étend de 1951 à 1981 : le revenu nominal a été multiplié par neuf, tandis que le revenu réel a augmenté de près de 175 pour cent.

TABLEAU 14-8 Revenu des Canadiens, 1951–1981

	(revenu per capita)			
	1951	**1961**	**1971[b]**	**1981**
Courant	989 $[a]	1 459 $[a]	2 891 $	9 636 $
Constant (1951 $ CAN)	989 $[a]	1 281 $[a]	1 908 $	2 685 $

Source : François Vaillancourt, « La répartition des revenus et la sécurité économique au Canada : un aperçu » dans *La répartition des revenus et la sécurité économique au Canada*, étude préparée pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement au Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985, consulter le tableau 2.

a) Population non agricole seulement;
b) les Territoires du Nord-Ouest sont exclus de l'année 1961, mais inclus en 1971 et 1981. Le revenu des personnes résidant dans des logements collectifs est exclu de 1981, mais inclus en 1971.

Le niveau de vie des Canadiens demeure l'un des plus élevés au monde. On peut comparer au tableau 14-9 le produit intérieur brut par habitant de neuf pays membres de l'OCDE. D'après la mesure nominale, le Canada se classe cinquième, soit à égalité avec l'Autriche. Mais cette mesure donne une image fausse du niveau de vie, parce qu'elle ne tient pas compte des différences de prix entre les pays comparés. Si l'on veut connaître le PIB « réel » par habitant, il faut utiliser la parité quant au pouvoir d'achat, ce qui permet de mesurer le coût d'un panier ordinaire de biens et de services dans chacun des pays étudiés. Mesuré en terme de PIB réel par habitant, le Canada occupe la deuxième place des niveaux de vie les plus élevés, parmi les pays de l'OCDE.

En plus d'être mieux nantis, les Canadiens sont aussi en bien meilleure santé aujourd'hui. Le tableau 14-10 renferme des données sur deux indicateurs importants, l'espérance de vie et la mortalité infantile, de 1961 à 1976. Ces deux miroirs de la santé collective traduisent une amélioration constante de celle-ci, résultant des progrès de la médecine, de l'accès amélioré aux services de santé et de meilleures habitudes d'hygiène, dont des modifications au mode de vie comme, par exemple, une augmentation de l'activité physique et une diminution de la consommation de cigarettes. Sur ce plan également, le Canada se compare favorablement à des normes internationales, comme on peut le constater au tableau 14-11.

Enfin, les Canadiens sont plus instruits que jamais. Les jeunes fréquentent l'école plus longtemps et, comme le montre le tableau 14-12, la proportion de notre population ayant moins de neuf années d'instruction a diminué

TABLEAU 14-9 Produit intérieur brut per capita, 1980

	(en termes nominaux et en termes réels)			
	Mesure nominale		Mesure réelle	
Pays	PIB per capita[a]	Rang	PIB per capita[a]	Rang
Autriche	10 270 $	6	8 040 $	7
Canada	10 760 $	5	11 430 $	2
France	12 180 $	2	9 010 $	4
Allemagne	13 240 $	1	9 400 $	3
Italie	7 000 $	9	7 180 $	9
Japon	8 910 $	8	8 140 $	6
Pays-Bas	11 970 $	3	8 590 $	5
Royaume-Uni	9 390 $	7	7 610 $	8
États-Unis	11 450 $	4	11 450 $	1

Source : Organisation de coopération et de développement économiques, Département de l'Économie et des Statistiques, *Real Gross Domestic Product in OECD Countries and Associated Purchasing Power Parities*, document n° 17, Paris, OCDE, 1984, se référer au tableau 1.

a) en dollars US.

TABLEAU 14-10 Espérance de vie et mortalité infantile au Canada, 1951–1981

Espérance de vie[a] (années)	1951	1961	1971	1981
Hommes	68,33	69,50	69,76	71,67
Femmes	72,33	74,98	76,56	78,65
Mortalité infantile (pour 1 000)	38,5	27,2	17,5	9,6

Sources : *Annuaire 1975 du Canada*, Ottawa : Ministry of Industry, Trade and Commerce, 1975), pp. 182–1983; *Annuaire 1980–1981 du Canada*, Ottawa, Approvisionnements et Services, 1981, p. 149–150; Statistique Canada, *Tables de mortalité, Canada et provinces, 1980–1982*, catalogue n° 84–532, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1984, p. 16–18; et Statistique Canada, *Statistiques démographiques III : Mortalité 1981*, catalogue n° 84–206, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1983, p. 11.

a) Espérance de vie à 1 an; les enfants ont moins d'un an.

appréciablement depuis 1941. Le tableau 14-13 présente d'ailleurs une ventilation plus complète de la scolarisation des Canadiens au cours des dix dernières années et fait voir que plus du tiers d'entre eux ont fait des études postsecondaires. Il est difficile d'effectuer des études comparatives des taux de fréquentation scolaire, en raison des différences qui existent entre les pays quant au système d'enseignement. Mais il semble encore une fois que le

TABLEAU 14-11 Espérance de vie et mortalité infantile dans certains pays industrialisés, 1960 et 1981

	Espérance de vie[a]				Mortalité infantile (0 à 1 an)			
	1960		1981		1960		1981	
Pays	Niveau	Rang[b]	Niveau	Rang[b]	Niveau[c]	Rang[d]	Niveau[c]	Rang[d]
Canada	71	2	75	3	27	6	10	4
Australie	71	2	74	4	20	3	10	4
Autriche	69	4	73	5	58	10	13	9
France	70	3	76	2	27	6	10	4
Allemagne (Rép. féd.)	70	3	73	5	34	9	13	9
Italie	69	4	74	4	44	11	14	11
Japon	68	5	77	1	30	8	7	1
Pays-Bas	73	1	76	2	18	2	8	3
Suède	73	1	77	1	17	1	7	1
Royaume-Uni	71	2	74	4	23	4	12	7
États-Unis	70	3	75	3	26	5	12	7

Source : *Rapport de 1983 sur le développement mondial*, New York, Oxford University Press pour la Banque mondiale, 1983, tableau 23.

a) Espérance de vie à la naissance;
b) du plus élevé au plus bas;
c) par milliers;
d) du plus bas au plus élevé.

TABLEAU 14-12 Répartition des personnes de 15 ans et plus, par niveau d'études, 1941–1981

	(répartition en pourcentage)			
Année	Inférieur à la 9e année	9e à la 13e année et autres classes secondaires	Diplôme universitaire	Total 15 ans et plus
1941	56,8	42,2	1,0	100,0
1951	51,9	46,2	1,9	100,0
1961	44,1	53,0	2,9	100,0
1971	33,3	61,9	4,8	100,0
1976	26,7	66,9	6,4	100,0
1981	21,9	70,1	8,0	100,0

Source : Statistique Canada, *Recueil de statistiques historiques*, recherche préparée pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Statistique Canada, 1985, tableau 15.1. Retourner à la source originale pour les notes se rapportant à ce tableau.

TABLEAU 14-13 **Niveau d'enseignement des Canadiens âgés de 15 ans et plus, années choisies : 1971, 1976, 1981**

Année	Niveau d'enseignement			
	Inférieur à la 9e année	9e à 13e année	Autres classes postsecondaires	Diplôme universitaire
1971	32,3	45,9	17,1	4,8
1976	25,4	44,1	24,1	6,4
1981	20,7	43,6	27,6	8,0

Source : Statistique Canada, Recensement du Canada, 1981, *Population : tableaux chronologiques de données sur l'éducation, Recensements de 1971, 1976 et 1981*, Ottawa, Statistique Canada, 1984, voir le tableau 1-1.

Canada fasse partie du peloton de tête. L'aptitude de notre système d'enseignement à préparer les Canadiens à faire face aux difficultés qui se présenteront vraisemblablement dans les années à venir fait toutefois l'objet de discussions. Quoi qu'il en soit, il faut se rappeler que, suivant ces critères du bien-être, les Canadiens ont accompli des progrès considérables.

En ce qui concerne toutefois la répartition du bien-être, la situation semble être toute autre; sur ce plan, la stabilité et non le changement paraît être le thème dominant. Il est vrai que pour les soins de santé, les Canadiens bénéficient maintenant de services à peu près égaux. Dans ce cas, la croissance de l'État-providence a clairement joué dans le sens de l'égalitarisme : la mise en vigueur de l'assurance-hospitalisation et médicale générale a supprimé les obstacles pécuniaires aux services de santé et accru la part offerte aux personnes à faible revenu[1].

D'autres éléments de l'accroissement des dépenses sociales consécutif à la Seconde Guerre mondiale, n'ont pas produit cet effet égalisateur. Le relèvement de l'instruction au niveau postsecondaire ne semble pas avoir tellement touché les enfants des familles pauvres. Sur ce plan, le degré de scolarisation tend à se perpétuer de génération en génération : plus les parents sont instruits, plus leurs enfants auront tendance à fréquenter l'université. Le lecteur trouvera au tableau 14-14 les données pertinentes pour 1982. Moins de 20 pour cent des jeunes dont le père avait, tout au plus, reçu une instruction élémentaire ont poursuivi des études postsecondaires ou universitaires, contre 68 pour cent de ceux dont le père détenait un diplôme universitaire. Malheureusement, il n'y a pas de données nationales, échelonnées sur une longue période, sur l'évolution de la situation socio-économique des étudiants universitaires. Il est toutefois peu probable que la proportion d'étudiants venant d'un milieu économique défavorisé ait augmenté considérablement au cours des quelques dernières décennies.

Cet état statique est encore plus évident en ce qui concerne la répartition du revenu. Le tableau 14-15 confirme que la répartition générale du revenu a très peu évolué au cours des trente dernières années. Au bas de l'échelle, on voit que 20 pour cent des familles et des particuliers les plus pauvres reçoivent environ 4 pour cent de l'ensemble du revenu, alors que les 20 pour cent de

TABLEAU 14-14 Niveau d'instruction le plus élevé du père de l'interviewé pour les Canadiens âgés de 17 à 64 ans, 1982

Niveau d'instruction atteint par l'interviewé	Niveau d'instruction du père					
	Classes élémentaires ou inférieures	Classes secondaires	Études secondaires terminées	Classes postsecondaires	Études collégiales terminées	Études universitaires terminées
Aucun enseignement ni collégial ni universitaire	80,3	69,2	53,6	49,0	47,3	31,7
Enseignement collégial	12,6	17,9	21,2	27,0	26,8	23,1
Enseignement universitaire	7,1	12,8	25,0	23,9	25,8	45,3
Total de l'enseignement	19,7	30,7	46,2	50,9	52,6	68,4

Source : Statistique Canada, *Supplément à l'Enquête sur la population active, 1982*, Ottawa.

Nota: Il est possible que les totaux n'atteignent pas 100 pour cent à cause des arrondis.

TABLEAU 14-15 Inégalités des revenus au Canada, 1951–1981

Année	(revenu avant impôt, ensemble des unités) Parts en quintiles 1er (le + bas)	2e	3e	4e	5e (le + élevé)	Coefficients de Gini[a]
1951	4,4	11,3	18,3	23,3	42,8	0,390
1961	4,2	11,9	18,3	24,5	41,1	0,371
1971	3,6	10,6	17,6	24,9	43,3	0,400
1981	4,6	10,9	17,6	25,2	41,8	0,377

Source : François Vaillancourt, « La répartition des revenus et la sécurité économique au Canada : un aperçu » dans *La répartition des revenus et la sécurité économique au Canada*, vol. 1 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985, tableau 13.

Nota : Fondé sur l'*Enquête sur les finances des consommateurs*, 1982 (non publiée).

a) Le coefficient de Gini mesure l'inégalité, de telle sorte qu'une chute de coefficient signifie une chute du degré d'inégalité.

Canadiens les plus riches en touchent quelque 40 pour cent. À cet égard, il est extrêmement difficile d'établir des comparaisons entre pays. Néanmoins, d'après des études réalisées pour l'OCDE et la *British Royal Commission on the Distribution of Income and Wealth*, le Canada se trouve à peu près à mi-chemin en ce qui concerne l'inégalité dans la répartition du revenu (voir tableau 14-16).

Cette stabilité superficielle cache toutefois une foule de changements sociaux en profondeur. Entre 1951 et 1981, par exemple, la proportion de la population canadienne vivant dans une ferme est passée de 20 pour cent à environ 4,5 pour cent. La structure de la famille s'est aussi transformée : un grand nombre de personnes âgées et de jeunes adultes habitent maintenant seuls, tandis que le nombre de familles monoparentales ne cesse de s'accroître. De plus, la participation des femmes à la main-d'œuvre est passée, entre 1951 et 1981, de 17 pour cent à 52 pour cent. Compte tenu de ces aspects et d'autres transformations sociales importantes, il est étonnant que la répartition du revenu paraisse aussi stable; les recherches effectuées jusqu'ici n'ont pas cerné les causes de ce phénomène. On pourrait partiellement l'expliquer par le fait que les divers changements sociaux se sont compensés les uns les autres. Ainsi une étude effectuée à ce sujet suggère que les modifications survenues dans la composition de la famille ont contribué à accentuer l'inégalité des revenus, alors que le nombre accru de femmes sur le marché du travail a joué en sens contraire. Ces facteurs conjugués n'ont produit que des modifications limitées dans la répartition générale du revenu[2]. Quelle qu'en soit la raison fondamentale, l'écart entre riches et pauvres au Canada demeure donc aussi étendu que jamais.

Il est tout autant difficile d'évaluer les conséquences des activités de l'État sur la répartition du revenu. La tâche de déterminer qui sont les bénéficiaires

TABLEAU 14-16 Inégalité des revenus au Canada et dans certains pays industrialisés

Pays	(Revenu avant impôt sur plusieurs années) Étude de l'OCDE — Familles économiques			Étude de la Commission royale — Familles économiques			Étude de la Commission royale — Personnes seules		
	Année(s)	Rang	Gini	Année	Rang	Gini	Année(s)	Rang	Gini
Canada	1969	4	0,382	1975	2	0,379	1974	3	0,472
Australie	1966–1967	10	0,313	—	—	—	1973–1974	2	0,477
France	1970	1	0,416	—	—	—	—	—	—
Allemagne (féd.)	1973	3	0,396	—	—	—	—	—	—
Japon	1967	9	0,335	—	—	—	—	—	0,0
Pays-Bas	1970	5	0,385	—	—	—	—	—	—
Norvège	1969	6	0,354	—	—	—	—	—	—
Suède	1972	7	0,346	—	—	—	1974	5	0,434
Royaume-Uni	1973	[illegible]	0,344	1975	3	0,355	1972–1973	4	—
États-Unis	1972	2	0,404	1975	1	0,423	1974	1	0,501

Sources : Malcolm Sawyer, « Répartition du revenu dans les pays de l'OCDE » dans *Perspective économique de OCDE études ponctuelles*, Paris, OCDE, 1976, voir les tableaux 3 et 5; Thomas Stark, *La répartition du revenu dans huit pays*, Commission royale sur la répartition du revenu et des richesses, document de base n° 4, Londres H.M.S.O., 1977, p. 211–218.

de chaque programme, et qui assume, en définitive, le fardeau de chaque impôt n'a rien d'une science exacte; les spécialistes continuent de débattre ces questions. Les quelques indices dont nous disposons laissent toutefois croire que les gouvernements contribuent légèrement à la redistribution des revenus, particulièrement importante pour les gagne-petit. L'étude globale la plus récente à ce sujet a conclu qu'en 1969 il s'est produit une redistribution de revenu des classes supérieures vers les classes inférieures[3]. Le régime fiscal n'était pas en cause, puisque les contribuables à faible revenu ont semblé verser une plus forte proportion de leur revenu en impôt que les personnes à revenu supérieur. La redistribution des dépenses a toutefois favorisé les groupes les moins riches et elle a prévalu à cet égard sur l'incidence du régime fiscal. C'est dire que l'effet global, tiré des impôts et des dépenses gouvernementales, a constitué un progrès en faveur de la redistribution des revenus.

Les tableaux 14-17, 14-18 et 14-19 présentent des vues plus récentes mais aussi plus partielles. Le tableau 14-17 confirme que les paiements de transfert contribuent dans une large mesure à réduire l'inégalité de revenu et ce, depuis 1971 surtout. Le tableau 14-18 montre les conséquences supplémentaires de l'impôt sur le revenu des particuliers, mais non des autres taxes. Il est plus complexe de déterminer dans quelle mesure les services d'enseignement et de santé contribuent à redistribuer la richesse. Toutefois, le tableau 14-19 donne une idée des effets de ces services sur la redistribution de la richesse depuis 1974, dernière année pour laquelle nous possédons des chiffres.

Une autre façon de se rendre compte du peu de progrès accomplis sur le plan de la répartition des revenus est d'examiner la situation des citoyens les plus pauvres de notre société. Les Canadiens ne sont pas tous d'accord au sujet du degré d'égalité de revenu qui serait souhaitable. Mais ils reconnaissent largement, sans aucun doute, la nécessité d'aider les Canadiens les plus pauvres et les plus vulnérables. Au cours des quinze dernières années, la pauvreté est redevenue une question fondamentale de la politique sociale du Canada; elle a fait l'objet d'expériences et de débats nombreux.

TABLEAU 14-17 Effet des programmes de transferts sur la répartition des revenus, 1971–1981 : coefficients de Gini

	Revenu avant transferts		Revenu avec transferts	
Unités	**1971**	**1981**	**1971**	**1981**
Ensemble des unités	0,447	0,439	0,400	0,377
Familles	0,386	0,375	0,343	0,320
Personnes seules	0,558	0,529	0,465	0,405

Source : François Vaillancourt, « La répartition des revenus et la sécurité économique au Canada : un aperçu » dans *La répartition des revenus et la sécurité économique au Canada*, étude préparée pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services, Canada, 1985, tableau 9.

Nota : Toutes les figures se rapportent au revenu avant impôt.

TABLEAU 14-18 Effet des programmes de transferts et de l'impôt sur le revenu sur la répartition des revenus, 1981

Revenu	Parts en quintiles 1ᵉ	2ᵉ	3ᵉ	4ᵉ	5ᵉ	Coefficients de Gini
Revenu avant transferts	1,4	9,6	17,8	26,4	44,9	0,439
Revenu monétaire total	4,6	10,9	17,6	25,2	41,8	0,377
Total du revenu après impôt sur le revenu	5,3	11,8	18,0	24,9	40,0	0,351

Source : François Vaillancourt, « La répartition des revenus et la sécurité économique au Canada : un aperçu » dans *La répartition des revenus et la sécurité économique au Canada*, vol. 1 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985, tableau 5.

TABLEAU 14-19 Effet des transferts et des services de l'éducation/la santé sur la répartition des revenus, 1974

Revenu	Parts en quintiles 1ᵉʳ	2ᵉ	3ᵉ	4ᵉ	5ᵉ	Coefficients de Gini
Revenu avant transferts	1,3	9,8	18,0	25,8	45,2	0,441
Revenu monétaire total	4,0	10,9	17,7	24,8	42,5	0,389
Revenu monétaire plus transferts en nature	4,6	11,7	18,2	24,9	40,6	0,375

Source : Statistique Canada, *Effets des prestations en santé et en éducation sur la répartition des revenus, Canada, 1976*, Ottawa, tableau 1.

Pour déterminer le degré de « pauvreté » qui existe au Canada, il faut tout d'abord adopter une définition du mot, sur lequel se fonderont largement les initiatives à venir. Depuis quelques années, on accorde beaucoup d'attention à ces points; la réapparition de la pauvreté comme question sociale provient dans une large mesure des raffinements apportés aux thèses modernes sur la question des « seuils de la pauvreté ». Malgré tout, la définition de la pauvreté demeure subjective; on a proposé différentes façons d'envisager les problèmes qui en découlent.

Pour réduire la pauvreté, certains recommandent une optique fondée sur les besoins, suivant laquelle il faudrait assurer un revenu minimal pour satisfaire

aux besoins fondamentaux comme l'alimentation et le logement. C'est le point de vue qu'adopte Statistique Canada pour déterminer ces « limites d'inclusion » du groupe à faible revenu. Il définit comme « pauvre » toute famille qui consacre plus qu'un certain pourcentage de son revenu à l'alimentation, au logement et au vêtement. Cette proportion s'établissait originellement à 70 pour cent, mais elle a été ramenée à 62 pour cent en 1973 et à 58,5 pour cent en 1981, de manière à refléter l'évolution des modes de consommation. Par contre, si on adopte la conception du revenu « relatif », la pauvreté se définit par rapport au revenu de l'ensemble de la société. Ainsi, le Conseil canadien du développement social considère comme « pauvre » une famille de trois personnes dont le revenu est inférieur à la moitié du revenu moyen des familles canadiennes. Le tableau 14-20 représente ces deux seuils de pauvreté pour 1983. Bien qu'il n'y ait pas de consensus sur les seuils de pauvreté qu'il conviendrait d'adopter, ce sont ceux de Statistique Canada qui sont le plus fréquemment utilisés; aussi, les commissaires y ont-ils recouru dans cette analyse.

TABLEAU 14-20 Seuils de pauvreté au Canada, 1983

Famille de	Statistique Canada[a]	CCDS[b]
Un membre	9 538 $	8 625 $
Quatre membres	19 397 $	20 125 $

Source : Conseil canadien de développement social, Groupe de travail national du CCDS chargé de définir et d'évaluer la pauvreté au Canada, *Trop peu : Définition et évaluation de la pauvreté au Canada*, Ottawa, CCDS, 1984, p. 25.

a) Familles urbaines
b) CCDS = Conseil canadien de développement social.

Le tableau 14-21 démontre par ailleurs que l'incidence de la pauvreté a diminué progressivement de 1961 à 1981, mais qu'elle a recommencé à augmenter par suite de la récession. Le progrès social au Canada dépend donc manifestement de la vigueur économique du pays. Comme l'a signalé l'Association nationale anti-pauvreté, l'accroissement de la pauvreté des familles en 1982 et 1983 a éliminé les progrès accomplis au cours des six années précédentes[4]. Ces statistiques englobent un grand nombre de personnes. En 1982, quelque 2,8 millions de Canadiens vivaient sous le seuil de la pauvreté, limités de toutes parts par des ressources insuffisantes[5].

Un examen plus attentif du profil de la pauvreté au Canada met en évidence certaines questions cruciales. Le tableau 14-22, qui porte sur l'incidence de la pauvreté au sein de divers groupes sociaux, met en lumière le sort réservé aux femmes âgées qui vivent seules, de même que les difficultés qu'affrontent les familles monoparentales dont le chef est une femme. La pauvreté est en fait une réalité à laquelle font face beaucoup trop de

TABLEAU 14-21 Pourcentage revenus canadiens faibles, 1961–1983

Année	Personnes seules	Familles	Personnes
1961	49,2	27,9	n.d.[a]
1971	43,1	18,3	20,6
1981	37,8	12,0	14,7
1982	37,4	13,2	16,1
1983	41,1	14,6	17,9

Sources : Statistique Canada. *Répartition du revenu au Canada selon la taille de revenu, 1982*, catalogue annuel, p. 13–207, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1984, p. 1162–1163; Statistique Canada, *Répartition du revenu au Canada selon la taille du revenu, Premières estimations, 1983*, catalogue annuel, p. 13–206, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1984, p. 23; Statistique Canada, *Le quotidien de Statistique Canada*, catalogue p 11–001F, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 14 septembre 1984, p. 5; Dominion Bureau of Statistics, *Statistics on Low Income in Canada, 1967*, catalogue occasionnel n° 13–536, Ottawa Ministry of Industry Trade and Commerce, 1971, p. 16.

a) n.d. = non disponible.

TABLEAU 14-22 Les probabilités de pauvreté au Canada, 1981

Caractéristiques	Pourcentage pour chaque catégorie de revenu inférieur au seuil de faible revenu — Familles (chef)	Personnes seules
Âge		
Moins de 24 ans	22,7	38,4
25 à 34 ans	12,6	18,2
35 à 44 ans	10,7	22,4
45 à 54 ans	9,0	30,3
55 à 64 ans	10,5	40,9
65 ans et plus (homme)	12,9	48,4
65 ans et plus (femme)	24,7	62,2
Éducation		
0 à 8 ans	18,9	62,9
Secondaire	11,6	33,3
Postsecondaire sans diplôme	8,4	34,2
Postsecondaire avec diplôme	7,0	22,8
Diplôme universitaire	4,7	17,3
Structure par sexe/famille Enfants		
Couple marié	8,3	—
Couple marié, un enfant	8,9	—
Couple marié, plusieurs enfants et/ou personnes à charge	8,0	—
Père célibataire	13,8	—
Mère célibataire	42,8	—

Source : Conseil canadien de développement social, Groupe de travail national du CCDS chargé de définir et d'évaluer la pauvreté au Canada, *Trop peu : Définition et évaluation de la pauvreté au Canada*, Ottawa, CCDS, 1984.

TABLEAU 14-23 Composition de la population pauvre au Canada, 1982

Type de famille	Pourcentage de toutes les personnes pauvres
Personnes seules	
Plus de 65 ans	13,9
Moins de 65 ans	20,1
Familles	
Ménages sans enfants	10,9
Ménages avec enfants	35,3
Père célibataire	3,5
Mère célibataire	11,8
Autres	4,5
Total	100,0

Source : Analyse des données de la Commission d'Emploi et Immigration Canada à partir de l'*Enquête sur les finances des consommateurs*, 1982, (non publiée).

Canadiennes. Le tableau 14-23 présente en détail la composition de l'ensemble du groupe des « pauvres ». La pauvreté n'est manifestement pas un problème exclusif aux personnes âgées et aux familles monoparentales. En fait, la plupart des pauvres vivent dans des familles où il y a quelques enfants. Il s'agit donc d'un problème qui touche tant les enfants que les personnes âgées. D'autre part, beaucoup de personnes pauvres travaillent et doivent se débattre pour satisfaire à leurs besoins, malgré un maigre salaire et le peu d'aide qu'elles reçoivent du Régime d'assistance sociale. On oublie trop souvent leur sort. Il ne fait aucun doute que la pauvreté a diminué au Canada, mais le fait qu'elle persiste pose un défi constant à l'État-providence.

Notes

1. Pour consulter une étude sur cette question voir Gilles Grenier, « Le coût des services de santé au Canada : tendances passées et futures » dans *La répartition des revenus et la sécurité économique au Canada*, vol. 1 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.
2. David P. Ross, *Données de base sur la répartition du revenu*, Ottawa, Conseil canadien de développement social, 1980, consulter le chapitre 2.
3. W. Irwin Gillespie, *The Redistribution of Income in Canada*, Toronto, Gage, 1980, p. 170.
4. Association nationale anti-pauvreté, « La pauvreté au Canada », déclaration publiée en septembre 1984.
5. Commission canadienne de l'emploi et de l'immigration, analyse des données tirées de l'*Enquête sur les finances des consommateurs*, 1982 (non publiée).

L'avenir : une crise de l'État-providence?

Explorer l'avenir est une aventure aussi hasardeuse qu'essentielle. La faculté des Canadiens de prévoir les événements qui influeront sur l'évolution de l'État-providence est évidemment limitée, d'autant plus si on envisage de pénétrer plus avant dans le XXI[e] siècle. Il n'en reste pas moins que les choix que les Canadiens feront maintenant affecteront indéniablement l'avenir des programmes sociaux au Canada. Il est donc essentiel que nous prenions les décisions les plus adéquates possible en ce qui concerne les facteurs susceptibles de nous toucher au cours des années à venir.

Assertion qui demeure vraie spécialement face aux nombreux points de vues exprimés à propos de la « crise de l'État-providence ». Des observateurs venant d'horizons divers ont fait remarquer que les systèmes de sécurité sociale des pays occidentaux, y compris le Canada, étaient entrés dans une nouvelle période défavorable et qu'ils allaient sans doute continuer à se dégrader dans les prochaines décennies. Il ne semble donc pas qu'il faille prendre pour acquis l'État-providence.

En tant que Canadiens, pourrons-nous continuer à compter sur la gamme complète des programmes de sécurité sociale devenus partie intégrante de la société moderne? L'expérience récente imprime un renouveau d'acuité à la question. Les dépenses sociales se sont accrues rapidement au cours de la période durant laquelle s'est édifié notre État-providence, mais cette période a pris fin subitement; elle a laissé place à une suite monotone de contraintes et de réductions des dépenses. Depuis bientôt presque dix ans, le gouvernement fédéral lutte pour ralentir le taux d'accroissement de ses transferts aux provinces en ce qui a trait aux programmes de santé et d'enseignement; on a quelque peu resserré les coûts de l'assurance-chômage. D'autre part, à plusieurs reprises, l'indexation des principaux programmes tels que celui des allocations familiales et celui des pensions de vieillesse a été suspendue ou limitée. Particulièrement au cours de la récente récession, l'écart entre nos aspirations sociales et notre performance économique s'est élargi, alors que les gouvernements luttaient pour établir un équilibre entre des dossiers de plus en plus lourds et des sources de revenu réduites. Il s'est produit, entre autres, une diminution de l'assistance sociale dans la majorité des provinces, diminution radicale dans quelques-unes d'entre elles. En outre, les Canadiens ont été témoins de l'accroissement du nombre de centres de distribution de nourriture gratuite et de soupes populaires, tristes rappels d'une autre époque.

Ces pressions s'allégeront-elles à mesure que le Canada et les autres pays occidentaux se remettront de la récession? Ou bien sont-elles, en réalité, des signes avant-coureurs d'un avenir encore plus menaçant? Ceux qui prévoient une accentuation de la crise de l'État-providence optent pour la seconde hypothèse; ils évoquent de même l'éventualité d'une augmentation très nette de tensions croissantes dans les sociétés occidentales, tensions qui se prolongeront au delà de la récession actuelle.

La « crise de l'État-providence » : expression beaucoup plus souvent utilisée que précisément définie! Quand on fait référence à la « crise », on a tendance à confondre toutes sortes d'inquiétudes face à l'avenir. Pour certains, la crise apparaît moins comme une source de privations dans l'immédiat que de difficultés à venir qui ne feront que s'aggraver à mesure que la population

canadienne vieillira et manifestera toujours plus d'exigences à l'endroit du système de sécurité sociale. D'autres craignent que les dépenses sociales modernes ne deviennent tellement importantes qu'elles mettent en péril nos perspectives d'investissement, de productivité et de croissance économique. Les problèmes fiscaux de l'État-providence, affirment-ils, ne disparaîtront pas avec la récession. En revanche, d'autres voient la crise en termes plus spécifiquement politiques. Ils prétendent qu'une déception croissante a pris naissance face aux changements, ou au manque de changements, que l'État-providence a apportés à la société canadienne; selon eux, cet état d'esprit mine le consensus politique qui a soutenu son développement durant les cinquante dernières années. Les dépenses sociales, disent-ils, sont redevenues l'objet d'une controverse idéologique, et leur avenir est de plus en plus remis en question.

Les commissaires sont loin d'être satisfaits des performances actuelles ou des perspectives qui s'attachent à nos programmes sociaux. Il y a peu de chances que l'État-providence s'écroule sous son propre poids. Il n'en demeure pas moins que les inquiétudes diverses qui se sont exprimées dans les différents scénarios édifiés autour de la crise se rattachent à des problèmes majeurs et des tensions inhérentes au capitalisme de l'État-providence moderne. Les dispositions des Canadiens à trouver des solutions efficaces à ces questions dépendront largement de la performance de l'économie canadienne. Si dans les prochaines décennies, les Canadiens ne réussissent pas à instaurer un rythme de croissance économique même modéré, tel qu'envisagé dans la troisième partie de ce Rapport, alors, les tensions actuelles entre nos obligations sociales et nos moyens économiques seront exacerbées. De façon générale, toutefois, les commissaires prévoient que les gouvernements devraient être en mesure de respecter leurs engagements sociaux envers le peuple canadien.

Considérons le premier élément qui provoque des inquiétudes vis-à-vis de la « crise » : les conséquences du vieillissement de la population canadienne. Une interprétation prudente de l'avenir démographique prévisible du Canada laisse supposer que les Canadiens n'auront pas à faire face à une crise inévitable. La modification de la structure d'âge de notre population représente certainement un énorme défi que la nation aurait grand intérêt à relever dès maintenant. Cependant, la situation ne justifie pas une vue alarmiste qui consisterait à envisager un fardeau social intolérable, toujours plus lourd à porter dans les années à venir. Certes, il importe de prévoir notre avenir démographique; à cet égard, nos gouvernements ont actuellement le luxe rare de disposer de temps pour planifier.

En raison du fait que la génération issue de l'explosion démographique de l'après-guerre vieillit, des inquiétudes redoublées se font jour au sujet de la viabilité de notre État-providence. Ce groupe d'âge important arrivera à la retraite au cours de la seconde décennie du siècle prochain; son bien-être dépendra en grande partie de la capacité de production de l'économie canadienne en général et de la capacité de redistribution de l'État-providence en particulier. Le poids du fardeau que représentera cette conjecture pour le peuple canadien est solidaire d'une multitude de facteurs, y compris nos normes futures de croissance économique, d'immigration, de natalité et de

mortalité. Nous pouvons, toutefois, à première vue nous faire une idée de l'étendue de la question en considérant les chiffres des tableaux démographiques de Statistique Canada.

Le tableau 14-24 présente deux projections de la proportion de la population canadienne âgée de 65 ans et plus, à des intervalles de dix ans, entre 1981 et 2030; ces projections sont fondées sur des hypothèses différentes quant à la fertilité des couples et à l'immigration. La première projection est fondée sur des prévisions de taux de fertilité et d'immigration peu élevées, alors que la seconde est fondée sur des prévisions de taux de fertilité et d'immigration élevées. En fait, la première projection a été élaborée afin d'arriver à une estimation supérieure raisonnable de la proportion de personnes âgées au sein de notre population au début du XXI[e] siècle, alors que la seconde a été élaborée afin d'établir une estimation inférieure raisonnable.

TABLEAU 14-24 Projections de la part de population âgée de 65 ans et plus, 1981–2030

Année	Projection A % de la population	Projection B % de la population
1981	9,7	9,7
1990	11,7	11,5
2000	13,8	12,7
2010	15,8	13,5
2020	20,5	16,1
2030	26,2	18,8

Sources : Statistique Canada, *Composantes de la croissance démographique, 1983–2006*, Ottawa; et Statistique Canada, Division de la démographie, *Composantes de la croissance démographique, 1983–2031*, Ottawa, (non publié).

Nota : La projection A est fondée sur l'hypothèse d'une faible fécondité et d'une immigration nette peu élevée. La projection B est fondée sur l'hypothèse d'une forte fécondité et d'une immigration nette élevée.

Un élément de prudence s'impose ici : plus ces projections se prolongent dans l'avenir, plus elles sont sujettes à des hypothèses différentes et plus leur crédibilité diminue. Néanmoins, deux caractéristiques principales en ressortent. Selon la première, quelles que soient les hypothèses, la proportion des personnes âgées parmi la population canadienne n'augmentera que modérément jusqu'à la fin du siècle. Selon la seconde, et quelles que soient les hypothèses formulées, cette proportion augmentera rapidement après l'an 2000; elle atteindra d'ici l'an 2030 un niveau qui sera environ le double ou le triple de la proportion actuelle. Les personnes âgées recourent nécessairement aux programmes de pension et aux services de santé; il s'ensuit que le fardeau de l'État-providence risque, d'ici trente à cinquante ans, de se trouver considérablement alourdi.

Même si nous ne considérons que la valeur nominale du tableau 14-24, il ne démontre absolument pas la lourdeur du fardeau que constituera la proportion croissante de personnes âgées au sein de notre population. Alors que les chiffres mis en avant sont basés sur différentes hypothèses relatives à l'immigration et à la fertilité des couples, ces prévisions sont également significatives quant à la proportion de jeunes dans notre population. Les statistiques à ce sujet sont présentées dans le tableau 14-25. Il apparaît immédiatement que les mêmes hypothèses, qui se fondent sur un nombre proportionnellement élevé de personnes âgées dans notre population, produisent un nombre proportionnellement peu élevé pour la catégorie des jeunes, et vice versa. Globalement, tel que l'indique le tableau 14-26, le nombre proportionnel des dépendants, c'est-à-dire, la population de moins de 15 ans et de plus de 65 ans, augmentera d'un peu moins de 25 pour cent entre 1985 et 2030, quelle que soit notre hypothèse. De plus, le nombre relatif de la population active, c'est-à-dire des Canadiens de 25 à 64 ans, change à peine ou même n'augmente que légèrement durant la même période. En outre, tel que les projections du chapitre 7 l'ont indiqué, la proportion des travailleurs de 25 à 64 ans va sans doute augmenter pendant cette période, de 65 à 68 pour cent.

Quels que soient les autres commentaires que l'on puisse émettre à propos de ces chiffres, ceux-ci ne sont pas de nature à provoquer une crise. Si nos projections sont exactes, le nombre relatif des dépendants augmentera substantiellement après 2010, mais avant cette date il changera très peu. De plus, même en 2030, il est peu probable qu'il y ait au Canada une plus grande proportion de dépendants comme celle qu'on a connue en 1961, lorsque la génération de l'explosion démographique de l'après-guerre était encore jeune. En 1961, le pourcentage de dépendants se chiffrait à 41,6, chiffre probablement le plus élevé pour le XX[e] siècle tout entier.

TABLEAU 14-25 Projections de la part de population âgée de 24 ans et moins, 1981 – 2030

	Projection A	Projection B
Année	**% de la population**	**% de la population**
1981	41,6	41,6
1990	34,9	35,6
2000	30,5	34,5
2010	26,4	33,2
2020	23,4	33,5
2030	22,1	33,5

Sources : Statistique Canada, *Composantes de la croissance démographique, 1983–2006*, Ottawa; et Statistique Canada, Division de la démographie, *Composantes de la croissance démographique, 1983–2031*, Ottawa, (non publié).

Nota : La projection A est fondée sur l'hypothèse d'une faible fécondité et d'une immigration nette peu élevée. La projection B est fondée sur l'hypothèse d'une forte fécondité et d'une immigration nette élevée.

TABLEAU 14-26 Coefficients de dépendance : projections de la part de population âgée de 0 à 14 ans et de plus de 65 ans, 1981–2030

	Projection A	Projection B
Année	% de la population	% de la population
1981	32,2	32,2
1990	32,1	32,7
2000	30,9	34,5
2010	30,0	34,1
2020	33,9	36,4
2030	38,4	39,5

Sources : Statistique Canada, *Composantes de la croissance démographique, 1983–2006*, Ottawa; et Statistique Canada, Division de la démographie, *Composantes de la croissance démographique, 1983–2031*, Ottawa, (non publié).

Nota : La projection A est fondée sur l'hypothèse d'une faible fécondité et d'une immigration nette peu élevé. La projection B est fondée sur l'hypothèse d'une forte fécondité et d'une immigration nette élevée.

Les implications de l'évolution démographique sur l'ensemble des dépenses du gouvernement sont moins claires, mais le message fondamental qui s'en dégage est semblable. Des modifications survenues dans la structure d'âge de la population canadienne amèneront, sans aucun doute, une augmentation élevée des coûts de la sécurité sociale et des programmes de santé; cependant, elles devraient aussi entraîner une diminution des dépenses consacrées à l'éducation et aux autres programmes reliés aux jeunes, tel que celui des allocations familiales. Ainsi, par exemple, la conjugaison des dépenses d'allocations familiales et de pension de vieillesse représentait 2,6 pour cent de notre produit national brut en 1950, au sommet de l'explosion démographique. Cette proportion a augmenté, de manière assez irrégulière, atteignant 3,4 pour cent en 1970 et est tombée à 3,3 pour cent en 1985; selon les prévisions, elle s'établira à 3,2 pour cent en 1990.

Il en résultera une augmentation des dépenses totales vu que, par habitant, les coûts d'assistance sociale sont considérablement plus élevés pour les personnes âgées que pour les jeunes. Toutefois, les projections actuelles de ces augmentations nettes n'indiquent pas nécessairement qu'une crise fiscale grave se produira dans l'avenir. Il est certain que, dans les deux ou trois prochaines décennies, on pourra faire face aux dépenses nécessaires pour maintenir les programmes sociaux au niveau actuel, même en tenant compte des modifications prévues dans les catégories d'âge de la population. Ces dépenses vont commencer à augmenter plus rapidement dans la troisième ou quatrième décennie du XXI^e^ siècle, mais les études actuelles diffèrent quelque peu quant à la lourdeur du fardeau découlant des coûts à venir. Toutefois, selon les prévisions les plus pessimistes, la situation que le Canada devra alors subir sera comparable à celle qu'ont connue plusieurs pays européens au

début des années 1970. À ce moment-là, il est très probable que le produit national brut réel par habitant au pays sera beaucoup plus élevé qu'il ne l'est actuellement. Somme toute, la vigueur des pressions qu'exercera d'ici quarante ans un nombre proportionnellement plus élevé de personnes âgées dépendra en grande partie du rythme de la croissance économique d'ici là. Compte tenu du nombre de ces personnes âgées et du temps qui s'écoulera avant que des modifications marquées ne se produisent dans le taux de dépendance, au sein de la population, un taux de croissance de la productivité de notre économie, même modeste mais soutenu, nous permettra de supporter le fardeau prévu.

Par conséquent, à ce moment-ci, les commissaires ne voient aucune raison de conclure que le vieillissement de la population canadienne puisse conduire à une crise de l'État-providence. Il faudra prendre des décisions cruciales au sujet des plans de pension du Canada et du Québec au cours des prochaines années, afin de préserver leur intégrité fiscale; les rajustements nécessaires impliqueront des augmentations marquées des contributions. En fait, certains des rajustements seront difficiles à mettre en vigueur. Transférer des ressources entre les divers secteurs du système de services sociaux n'est jamais facile, de sorte que les modifications à intervenir poseront un défi à la faculté d'adaptation de nos institutions. Ces effets se feront également profondément sentir sur notre régime fédéral puisque l'équilibre de la présence des gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux dans les services gouvernementaux varie selon qu'il s'agit de personnes âgées ou de jeunes. Les municipalités et les provinces pourvoient à l'enseignement en majeure partie. D'autre part, les provinces et le gouvernement fédéral se partagent les coûts des soins de santé, tandis que c'est surtout le gouvernement fédéral qui est responsable des pensions. Ainsi, à mesure que la majorité de notre population dépendante se composera de personnes âgées plutôt que de jeunes, la responsabilité du poids financier de l'État-providence passera graduellement des gouvernements provinciaux et municipaux au gouvernement fédéral.

Le second élément de la « crise » est la crainte que se développe une incompatibilité fondamentale entre un État-providence arrivé à maturité et une économie saine. Au cours de l'après-guerre, la majorité des Canadiens supposait que les programmes sociaux seraient complémentaires de l'économie de marché, la rendant plus productive, stable et harmonieuse. Dans cette optique, les dépenses sociales devenaient un instrument de stabilisation automatique et contre-cyclique; elles contribuaient à améliorer l'état de santé et le niveau d'instruction des travailleurs; elles fournissaient l'infrastructure sociale essentielle à une économie de plus en plus urbaine; elles assuraient un large consensus social et la stabilité en intégrant les groupes défavorisés à la plus vaste communauté nationale. Durant la longue période de croissance économique soutenue qui a caractérisé les décennies d'après-guerre, ces hypothèses ont semblé plausibles et les craintes précédentes d'une tension fondamentale entre la croissance économique et la justice sociale ont disparu. Les problèmes économiques des années 1970 et 1980 ont toutefois ressuscité le débat à propos de la compatibilité foncière de l'État-providence et de l'économie de marché.

Relativement à ces inquiétudes, il est essentiel de faire la distinction entre la question d'ordre général qui a trait au niveau global des dépenses sociales d'une part et les projets de programmes spécifiques, d'autre part. Les commissaires en sont arrivés aux conclusions suivantes : le niveau global des dépenses sociales n'est pas élevé au point de provoquer une crise. Cependant, la façon de concevoir certains programmes sociaux canadiens créent des structures de recours à l'assistance sociale qui sont indésirables et nuisent à la productivité de l'économie.

Généralement, les commissaires s'entendent pour dire qu'il n'y a aucune raison de croire que l'État-providence canadien ne puisse subsister ou qu'il impose une charge insurmontable à notre économie. La comparaison avec d'autres pays démontre que s'il y a une limite évidente quant aux dépenses sociales permises dans une économie de marché, le Canada ne l'a pas encore atteinte. D'autres nations occidentales ont réussi à allier des dépenses sociales plus élevées que les nôtres, en regard du PNB, à une performance économique impressionnante. En fait, certains observateurs ont soutenu avec à-propos que les dépenses sociales avaient des effets favorables sur la croissance économique[1]. D'autres ont fait remarquer qu'un système de sécurité sociale bien à point est une condition de rajustement préalable dans l'économie : sans une protection de ce genre, les travailleurs des industries en perte de vitesse ou des collectivités déclinantes pourraient bien redoubler leurs pressions politiques pour obtenir des subventions, des quotas ou faire appel à d'autres politiques de nature à relever leurs moyens d'existence.

D'autres ont cependant objecté qu'il y a des limites précises à entretenir des rapports de cause à effet entre les dépenses sociales et la croissance économique. Ils ajoutent que dans certains pays où les coûts sociaux sont très élevés, en Belgique et aux Pays-Bas par exemple, l'État-providence n'a fait qu'ajouter aux difficultés économiques[2]. Les commissaires ne disposent toutefois d'aucune preuve démontrant que ces dernières assertions sont justifiées dans le cas du Canada où les dépenses sociales représentent un pourcentage beaucoup moins élevé du produit national brut que dans les pays mentionnés. Si le Canada veut à long terme éviter semblable dilemme, il devra de toute nécessité assurer une croissance économique raisonnable au cours des prochaines décennies. Cependant, on n'aperçoit à l'horizon aucun signe indiquant que l'économie canadienne est sur le point de s'écrouler sous le poids de l'État-providence. Nous, Canadiens, pourrions décider de réduire nos dépenses sociales afin de diminuer le déficit ou encore faire face à d'autres dépenses prioritaires. Mais rien ne nous y oblige. Économiquement, il semble que nous soyons libres d'édifier comme bon nous semble notre avenir social.

Cette réalité ne signifie pas qu'il n'y ait aucune tension entre les exigences des programmes sociaux et l'efficacité économique. En premier lieu, c'est en prélevant des impôts que l'État-providence obtient des fonds qu'il redistribue subséquemment; on sait que pour chaque dollar, redistribué sous forme de services ou de prestations à une personne dans le besoin, il en coûte plus d'un dollar à la société. Les revenus tirés des impôts comportent leurs propres frais; ils proviennent du temps et des diverses initiatives que certains contribuables consacrent à diminuer leurs obligations fiscales. Si, en agissant de la sorte, ils

produisent une distorsion du tableau de l'activité économique, de telle façon que les ressources dont la société disposent deviennent moins productives, il s'ensuit une efficacité moins probante du rendement des impôts. Il est particulièrement difficile d'évaluer avec précision le coût de l'efficacité des impôts. En outre, le secteur public doit assumer les coûts administratifs de la perception des impôts et de la gestion des différents programmes sociaux auxquels les fonds sont destinés. Toutefois, aucun de ces frais camouflés n'implique que le coût des programmes sociaux soit à ce point élevé, qu'on ne puisse les développer davantage. Même en étant pleinement consciente des coûts impliqués, l'opinion publique canadienne pourrait bien vouloir assumer le développement de secteurs importants de notre État-providence. N'empêche que les coûts inhérents appellent l'utilisation la plus efficace possible de nos dépenses sociales.

En deuxième lieu, il existe un certain nombre de problèmes découlant du fonctionnement de chacun des programmes sociaux. Il importe de reconnaître à quels endroits les programmes sociaux et l'efficacité économique entrent en conflit et de minimiser ces conflits là où c'est possible. La tension entre l'efficacité et l'égalité économique, que certains observateurs considèrent comme ne pouvant se résoudre que dans un compromis mutuel, est en fait beaucoup plus subtile que cela. Il est possible d'assurer, avec une efficacité variée, une redistribution donnée de fonds. Il est clair qu'il y a encore moyen d'accroître l'efficacité économique de certains programmes sans exposer la société canadienne à des risques accrus ou à une inégalité plus accentuée.

Le dernier élément de la « crise » de l'État-providence canadien est fondamentalement politique. Selon certains observateurs, le vaste consensus sous-jacent à l'augmentation régulière des dépenses sociales, durant la période d'après-guerre, se dissipe, si bien que notre État-providence fait face à une crise de légitimité, tandis que les Canadiens manifestent de plus en plus de réticences vis-à-vis du fardeau fiscal engendré par les programmes de sécurité sociale. Encore une fois, cette affirmation contient des éléments qu'on retrouve dans les discussions relatives aux questions sociales contemporaines. N'empêche que l'opinion publique semble véritablement acquise aux programmes sociaux fondamentaux; les commissaires n'ont aucune preuve convaincante de l'émergence d'un nouveau consensus politique parmi les Canadiens qui pousserait au démantèlement de l'État-providence.

Il est clair que le consensus qui avait cours dans l'après-guerre au sujet des politiques sociales s'est affaibli, bien que le débat sur certains points précis des politiques sociales canadiennes ait été occasionnellement vigoureux durant les années 1950 et 1960. On s'accordait passablement sur le bien fondé de l'expansion des services sociaux. De plus, les deux ordres de gouvernement de la fédération, quelles que soient leurs orientations politiques, ont participé au développement de notre système de sécurité sociale. Au cours des années 1970 et 1980 cependant, le débat a été beaucoup plus vif. Des critiques ont été formulées aux deux extrémités de l'éventail politique : à droite, un néo-conservatisme renaissant remet en question les fondements de notre système de sécurité sociale; à gauche, la foi en l'efficacité des politiques sociales comme moyen de réforme de la société s'est quelque peu tempérée sous l'effet d'une certaine désillusion à cet égard.

Les critiques néo-conservateurs invoquent un ensemble complexe d'arguments qui puisent à la même source. Au plan économique, ils affirment que le bien-être social et les impôts qui y sont reliés exercent un effet de distorsion sur les mesures destinées à stimuler l'économie, étouffent l'esprit d'entreprise, gênent le fonctionnement du marché du travail et d'une manière générale, minent la croissance économique. Au plan social, ils soutiennent que la dépendance à l'endroit des services sociaux donne une idée exagérée de la capacité du gouvernement à s'occuper de l'organisation sociale; les conséquences involontaires qui s'ensuivent, affirment-ils, sont la dégradation de la famille, le renforcement de la dépendance à l'endroit du gouvernement dans la population et la croissance de bureaucraties complexes qui favorisent surtout les intérêts des professionnels qui y œuvrent. D'une manière générale, les néo-conservateurs se plaignent de l'érosion parmi la population du sens de la responsabilité personnelle, qu'ils considèrent comme le fondement moral d'une société saine.

La critique provenant de la gauche, bien que moins sévère, n'en est pas moins significative. Pendant les années d'après-guerre, les réformateurs sociaux ont mis une grande confiance dans la faculté de l'État-providence à édifier une société plus juste. En réalité, pour certains partis sociaux-démocrates d'Europe, les politiques d'enseignement et les politiques sociales ont pris la relève de la nationalisation de l'économie en vue d'arriver à l'égalité économique. Cette confiance dans le pouvoir de l'État-providence fut cependant ébranlée lorsqu'on a redécouvert la pauvreté durant les années 1960, qu'on a pris graduellement conscience que la distribution globale du revenu était demeurée stable et que plusieurs programmes sociaux n'accordaient pas la majeure partie des indemnités aux plus démunis de notre société. Pour certains observateurs de gauche, l'État-providence ressemblait de moins en moins à un mécanisme de réforme sociale, mais prenait de plus en plus figure de moyen de préserver la légitimité d'une société inégale. Bien que ces critiques aient rarement donné lieu à des offensives politiques explicites contre la sécurité sociale, elles ont sapé l'enthousiasme de plusieurs des défenseurs les plus acharnés de l'État-providence.

Cette querelle idéologique a repris au moment où l'enthousiasme diminuait parmi les groupes légèrement réformistes ou centristes à propos des politiques sociales. L'évolution de la situation sociale dans les années 1950 et 1960 a répondu, en grande partie, aux attentes de la génération de l'après-guerre en matière de politiques sociales, attentes issues de la dépression et de ses séquelles. Une fois les éléments essentiels de l'État-providence en place, il était peut-être inévitable qu'y succèdent une diminution de l'enthousiasme et une incertitude croissante quant aux prochaines étapes à réaliser. Les difficultés économiques des dernières décennies jointes aux critiques, tant de la gauche que de la droite, ont accentué cette réticence de l'opinion publique. De ce fait, l'opinion centriste s'est davantage préoccupée de justifier l'acquis du passé que de proposer de nouvelles voies audacieuses.

Ces dernières années, le consensus politique sur les questions sociales a fait place à un plus vif débat idéologique et à l'incertitude. Cette évolution n'a toutefois pas encore provoqué d'érosion notable de la confiance du *public* en l'État-providence. Rien ne laisse croire que les Canadiens aient modifié

substantiellement les vues globales qu'ils entretiennent relativement au rôle qui revient à la sécurité sociale dans la société moderne. L'opinion publique canadienne n'est pas en faveur de coupures radicales dans nos services sociaux. L'appui qu'elle accorde à l'État-providence canadien a survécu à la récente récession. Quant au long débat, au sujet des déficits gouvernementaux, il témoigne de la légitimité fondamentale qui imprègne la structure de nos politiques sociales. En ce qui a trait à l'impôt, nous n'avons pas subi de désordres du genre de ceux qui ont suivi la *Proposition 13* en Californie. Cependant, les sondages d'opinion réalisés au Canada en 1982 ont exprimé une nette préférence pour la réduction des services gouvernementaux comme moyen de réduire les déficits, mais les programmes sociaux ne figuraient pas en tête de liste en matière de coupures budgétaires[3].

Il est certain que les Canadiens font des distinctions entre les différents programmes sociaux. L'assurance-maladie publique et générale semble déjà profondément ancrée dans notre mentalité nationale; les recommandations périodiques en vue de limiter ce service n'ont suscité que peu d'enthousiasme, c'est le moins que l'on puisse dire. Par exemple, dans un sondage effectué en 1973, 78 pour cent des Canadiens rejetaient l'idée que les examens médicaux annuels de routine soient exclus de l'assurance-maladie[4], et dix ans plus tard, plus de 80 pour cent des personnes consultées s'opposaient à la surfacturation des frais médicaux[5]. L'appui accordé à beaucoup d'autres éléments de notre État-providence est tout aussi ferme. Les Canadiens ont toujours considéré qu'on devrait réserver une protection spéciale aux retraités et aux handicapés; les sondages indiquent constamment qu'une vaste majorité de l'opinion pense que les indemnités versées à ces groupes sont inadéquates et que l'on devrait faire davantage pour eux.

De même, l'idée de la responsabilité individuelle continue à commander l'opinion publique canadienne en ce qui concerne les programmes d'aide aux personnes sans emploi. Le programme d'assurance-chômage illustre ce point de vue de façon précise. Aucun autre programme de sécurité de revenu n'a suscité autant de controverses dans les années 1970. Les Canadiens ont continué à accepter la légitimité fondamentale de l'assurance-chômage; l'accord est général sur le fait que « l'assurance-chômage est nécessaire dans la société actuelle ». Les Canadiens étaient cependant tout aussi convaincus que des contrôles plus sévères étaient essentiels, comme l'indique le tableau 14-27.

Aujourd'hui, la récente récession a tempéré quelque peu ces opinions. Les Canadiens ne voient plus les causes du chômage de la même façon que dans les années 1980 et les restrictions imposées aux prestations ne rencontrent plus la même faveur de l'opinion publique, comme l'indique le tableau 14-28.

L'idée de la responsabilité individuelle influence de manière semblable l'attitude manifestée envers les bénéficiaires du bien-être social. Lors d'un sondage effectué en 1962, 78 pour cent des citoyens interrogés se disaient favorables à ce que tout homme apte au travail et qui recevait des prestations du bien-être social fût dans l'obligation d'accepter n'importe quel emploi vacant. Selon un autre sondage effectué en 1976, 85 pour cent des citoyens interrogés partageaient cette opinion; en 1979, les deux tiers de l'opinion publique entretenaient une exigence semblable pour les mères d'enfants de 13 ans et plus[6].

TABLEAU 14-27 Attitude du public envers l'assurance-chômage, 1977–1978

Déclaration avancée	Très favorable ou peu (%)		Totalement opposé ou légèrement (%)	
	septembre 1977	septembre 1978	septembre 1977	septembre 1978
L'assurance-chômage est nécessaire dans notre société actuelle.	82	84	11	10
Il faudrait exercer des contrôles plus sévères pour s'assurer que l'assurance-chômage ne profite pas à ceux qui ne veulent pas travailler.	84	88	6	5
Beaucoup profitent, de façon malhonnête, de l'assurance-chômage.	81	87	9	8

Source : Emploi et Immigration Canada, *Études sur la publicité de l'assurance-chômage : rapports de trois études*, Ottawa, 1978; et *Quatrième étude de mise en marché sur le régime d'assurance-chômage*, Ottawa, 1978.

TABLEAU 14-28 Attitude du public envers le chômage et les prestations de chômage dans les années 1980

1. Responsabilité face au chômage : réponses à la déclaration, « Les gens n'ont pas de travail parce qu'ils ne veulent pas travailler ».

	1980	1981	1982	1983
	(en pourcentage)			
Pas d'accord	28	31	44	53
D'accord sous réserve	19	18	22	21
D'accord	51	50	33	26

2. Attitude du public envers les demandes d'admissibilité à l'assurance-chômage

	1981	1982	1983
	(en pourcentage)		
Indulgente	20	29	34
Sévère	66	56	55
Sans opinion	14	15	11

Sources : 1. *Decima Quarterly Report on Public Affairs Trends*, trimestres 1, 5, 9, 13 et 17. Les données s'appliquent au printemps de chaque année;
2. *Decima Quarterly Report on Public Affairs Trends*, trimestres 7, 11, 15. Les données s'appliquent à l'automne de chaque année.

Cette sévérité envers les bénéficiaires de l'assurance-chômage aptes au travail s'allie à un net sentiment de compassion envers les pauvres et les personnes dans le besoin en général, ainsi qu'à une apparente volonté de relocaliser les dépenses afin de rendre la sécurité sociale plus redistributive envers cette catégorie de la population. Durant les quinze dernières années, les sondages ont constamment démontré l'appui de l'opinion publique, au moins en principe, pour une plus grande sélectivité dans l'administration des programmes d'allocations familiales, tandis que l'idée d'un revenu annuel garanti était en grande partie bien accueillie même en pleine récession. (Voir le tableau 14-29.) Il n'est pas clair qu'un appui aussi généralisé se maintiendra face à des projets spécifiques. En 1971–1972, la suggestion du gouvernement fédéral de baser les allocations familiales sur un test de revenus s'est heurtée à une opposition marquée de la part des femmes qui risquaient de perdre leur prestation mensuelle si le changement se réalisait. En outre, durant la révision fédérale-provinciale des programmes de la sécurité sociale, certains gouvernements étaient inquiets de la réaction publique éventuelle à la mise en œuvre d'une certaine forme de revenu garanti. Néanmoins, il semble que les Canadiens seraient favorables à un débat portant sur une plus grande sélectivité dans l'administration des programmes de bien-être social.

Cela dit, on trouve peu de preuves d'une détérioration majeure de la confiance du public vis-à-vis de l'État-providence au Canada. Le curieux amalgame de valeurs collectives et individuelles caractéristiques des

TABLEAU 14-29 Attitude du public envers un revenu annuel garanti

Attitude	été 1980	printemps 1981	automne 1982
		(en pourcentage)	
Pour	66	75	67
Contre	26	21	28
Sans opinion	7	4	4

Sources : Decima Quarterly Report on Public Affairs Trends, trimestres 2, 5, 11.

préférences du public, ces dernières décennies, ne semble pas avoir subi de modifications radicales. Dans une société ouverte, les attitudes du public évoluent selon le débat social et politique de l'heure et il demeure possible que les Canadiens modifient leurs opinions d'une manière plus radicale dans l'avenir. Toutefois, dans la perspective du milieu des années 1980, l'appui des Canadiens pour les grands paramètres de l'État-providence semble raisonnablement clair.

Chacun des trois éléments liés à la crise de l'État-providence, démographique, économique et politique, soulève des questions sérieuses eu égard aux tensions persistantes dans notre système de sécurité sociale. Liés les uns aux autres, ces éléments constituent des défis de taille à relever. De toute évidence, des choix difficiles s'imposent. En outre, notre capacité à trouver des réponses et des solutions efficaces continuera de dépendre, en majeure partie, de la force de l'économie canadienne au cours des prochaines décennies. L'État-providence canadien n'est pas pour autant entré dans sa phase finale. En d'autres mots, il faut s'attendre à ce que la pression pour utiliser nos ressources de la manière la plus efficace possible soit plus forte que jamais.

Notes

1. Voir par exemple, John McCallum et André Blais, « Le gouvernement, les corps intermédiaires et la croissance économique » dans *Les réactions au changement économique*, vol. 27 des études préparées par la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.
2. Voir Organisation de coopération et de développement économiques, *Études économiques : Belgique et Luxembourg, 1982–1983*, Paris, OCDE, 1983; et *Études économiques : Pays-Bas, 1983–1984*, Paris, OCDE, 1984.
3. Les données de l'opinion publique sur ces questions sont analysées par Richard B. Johnston, « L'opinion publique et la politique d'État au Canada : questions de confiance » dans *L'opinion publique et la politique d'État au Canada*, préparée par la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985. Voir le chapitre 2, spécialement les tableaux 11-13 et 11-14.
4. Sondage de l'Institut canadien de l'opinion publique, juillet 1973, nº 701.
5. *Decima Quarterly Report on Public Affairs Trends*, automne 1983, nº 1434.
6. Sondages de l'Institut canadien de l'opinion publique, septembre 1962, juin 1976 et mars 1979, nºs 690, 1060 et 1056.

CHAPITRE 15

Le travail et la rémunération : *fonctionnement du marché du travail*

La population active : évolution et tendances *645*
Notes 646
Les déséquilibres du marché du travail et le chômage *647*
Le « nouveau chômage » 648
La théorie de la recherche des faits 649
La théorie 649
Les faits 650
Le contrat implicite 652
Les théories de la recherche et du contrat implicite : conclusions 653
Le roulement sur le marché du travail et la durée de la période de chômage *654*
Les hausses du taux de chômage au cours des années 1960 et 1970 655
Notes 658
Le chômage chez les jeunes *660*
Notes 662
L'assurance-chômage *663*
Les objectifs du régime d'assurance-chômage 663
L'assurance-chômage et le chômage 666
L'instabilité d'emploi : saisonnière et cyclique 667
La durée des recherches d'emploi 669
Les conséquences d'une plus longue durée de chômage 671
L'adaptation interrégionale au marché du travail 672
Sommaire et conclusions 673
Notes 677
Le programme temporaire d'assistance au recyclage (PTAR) *680*
Le salaire minimum *683*
Notes 687
L'égalité des chances et de la rémunération sur le marché du travail au Canada *688*
L'égalité sur le marché du travail 688

Les preuves empiriques *688*
L'évolution de la situation *692*
Les caractéristiques prévisibles de l'avenir *694*
Les répercussions des nouvelles mesures *696*
L'égalité dans le travail 697
Le travail essentiellement semblable 697
La démarche combinée 697
La valeur égale 698
La valeur proportionnelle 698
Les lois sur l'égalité des rémunérations dans les diverses juridictions *699*
Les autres questions relatives à la valeur égale du travail 699
Les méthodes d'évaluation des postes 702
Les conceptions économiques de la valeur comparées aux conceptions administratives 702
Les effets théoriquement prévus 704
La législation sur l'égalité d'accès à l'emploi 704
La législation des divers gouvernements 705
L'action positive 705
Les effets attendus 706
Les constatations sur les effets de l'égalité de rémunération au Canada 707
Les constatations sur les initiatives relatives à la valeur égale des tâches 707
Les résultats observés aux États-Unis 708
Conclusions *709*
Recommandations *710*
Notes *711*
Le temps consacré au travail *713*
Les horaires de travail hebdomadaires et annuels : caractéristiques actuelles et tendances historiques *713*
Les facteurs influant sur le temps de travail *718*
Les obstacles à la réduction de l'horaire de travail *719*
Notes *724*

CHAPITRE 15

Le travail et la rémunération : *fonctionnement du marché du travail*

La population active : évolution et tendances

Depuis la Deuxième Guerre mondiale, la croissance de la population active a été très marquée au Canada, particulièrement à la fin des années 1960 et pendant les années 1970. Au cours des années 1980, ce taux de croissance a ralenti; d'après les prévisions, il connaîtra une nouvelle décélération. Il faut attribuer cette hausse rapide tant à l'accroissement considérable de la population en âge de travailler[1] qu'à une certaine élévation du taux de participation de la population active[2]. Comme l'ont démontré les commissaires, de façon plus détaillée dans la Partie III du Rapport, les taux globaux de croissance démographique et de participation masquent cependant plus d'éléments qu'ils n'en révèlent. L'accroissement de la population en âge de travailler a eu pour origine l'accession à cette tranche d'âge de la génération de l'explosion démographique de l'après-guerre. Le nombre de personnes âgées de 15 à 24 ans de la population en âge de travailler, a atteint un point culminant de l'ordre de près de 4 600 000 jeunes en 1980 avant d'amorcer un déclin. La moyenne de la population active augmentera et sa croissance ralentira dans un avenir prochain.

L'évolution des taux de participation à la population active est encore plus complexe. La hausse globale de la participation a été le résultat d'une augmentation spectaculaire du taux de participation des femmes de 25 ans et plus, d'une légère diminution de celui des hommes adultes, et d'un accroissement modéré de la participation des jeunes. Cette évolution de la situation démographique et du taux de participation ont accordé aux jeunes et aux femmes adultes une importance relative beaucoup plus grande au sein de la population active, au détriment de celle des hommes adultes.

On s'attend à ce que le taux de participation de ces trois groupes continue de suivre les tendances amorcées, encore qu'on n'ait guère de certitudes à cet égard. Si, par exemple, les tribunaux canadiens jugent que la retraite obligatoire à 65 ans est illégale, certaines personnes âgées pourraient choisir

de demeurer plus longtemps sur le marché du travail. En outre, la population active augmentera fortement au Canada si le taux de participation des femmes continue de s'élever. Cette éventualité crée une situation complexe qui ne facilite pas les prévisions. Un nombre croissant de femmes de tout âge sont entrées sur le marché du travail depuis 1956, mais la participation féminine à la population active correspond à des profils d'âge bien déterminés : le nombre de femmes au début de la vingtaine est fort élevé, alors que celui des femmes de plus de 50 ans est très faible. Si cette situation persiste alors que la population vieillit, la combinaison des deux tendances entraînera une réduction du taux global de participation féminine.

Une foule d'autres facteurs influent également sur la participation à la population active. Ces éléments qui tiennent à la démographie, à la sociologie, aux générations et aux comportements, entre autres choses, sont plus difficiles à prévoir, et l'on ne connaît qu'imparfaitement leur effet sur le nombre de femmes canadiennes qui choisiront de se joindre à la population active. Les conditions de travail, l'accessibilité des garderies, ainsi que d'autres facteurs auront probablement une influence à cet égard.

Comme on pouvait s'y attendre, ce sont les aspects démographiques de la population active canadienne qui ont retenu l'attention à l'échelle nationale. Bien d'autres facteurs sont aussi importants. L'emploi dans le secteur tertiaire et, parallèlement le travail à temps partiel et les emplois de cols blancs, ont connu une augmentation rapide de 1956 à 1979 et plus particulièrement jusqu'en 1973. La part du marché du travail représentée par le secteur manufacturier a baissé, tandis que l'emploi diminuait en termes absolus dans le secteur primaire. Les principaux secteurs employant des femmes étaient, et continuent d'être, les services, l'industrie manufacturière et le commerce. Cependant, la proportion des femmes employées dans tous les secteurs industriels a nettement augmenté. Les femmes et les jeunes sont beaucoup plus susceptibles que les hommes adultes de rechercher ou d'occuper un emploi à temps partiel. Le nombre de foyers dont plus d'un membre participe à la population active a, lui aussi, enregistré une forte augmentation au cours de cette période.

Notes

1. Il s'agit en gros de la population civile, non placée en établissement, qui est âgée de 15 ans et plus, à l'exclusion des habitants des Territoires et des réserves indiennes qui ne sont pas visés par l'Enquête sur la population active.
2. En gros, les personnes qui travaillent ou cherchent à travailler.

Les déséquilibres du marché du travail et le chômage[1]

La question du chômage est souvent abordée en termes de déséquilibres du marché du travail. Il existe deux principaux genres de déséquilibres : structurel et frictionnel. Un déséquilibre structurel survient lorsque les caractéristiques ou les circonstances, notamment les aptitudes, l'expérience ou la situation géographique des personnes à la recherche d'un emploi, ne correspondent pas aux exigences des emplois vacants. Un déséquilibre global est habituellement cyclique et découle d'une offre ou d'une demande excédentaire de main-d'œuvre, peu importe les caractéristiques ou les circonstances particulières. Les termes « cyclique » ou « demande déficitaire » sont souvent employés pour décrire le chômage dû à des déséquilibres globaux.

Le problème du chômage se complique du fait que, même si la situation sur le marché du travail est parfaitement équilibrée, cela ne signifie pas qu'il y ait un emploi pour chaque personne en âge de travailler et qu'il n'y ait pas de postes vacants ou de chômage. Des écarts et des discontinuités caractérisent le mouvement constant qui existe sur le marché du travail réel. Des entreprises et des emplois sont créés, changent et disparaissent. Les travailleurs gagnent la population active et la quittent, la regagnent et changent d'emplois, d'employeurs et de localités. Il faut du temps pour que s'opère chacun de ces changements. On qualifie de « frictionnel » le chômage qui découle de ce roulement de la main-d'œuvre et du temps nécessaire aux travailleurs pour s'y adapter. Évidemment, dans la pratique, il n'est pas toujours facile de distinguer le chômage frictionnel, structurel ou cyclique.

Les taux de chômage frictionnel et structurel représentent, à un moment donné, un taux de chômage à inflation stationnaire (TCIS), soit le taux de chômage obtenu après déduction du taux de chômage causé par le manque de demande globale. Il faut adopter des mesures de régulation de la demande afin de remédier au problème du chômage cyclique; cette question est d'ailleurs traitée dans les chapitres 7 à 10 du Rapport. Toutefois, toute politique qui parvient à réduire le TCIS en diminuant le taux de chômage structurel et frictionnel est profitable, car elle augmente à la fois l'efficacité de notre économie et les revenus des particuliers.

Il est très important que ceux qui sont véritablement concernés par l'allègement des effets des taux de chômage élevés sur les Canadiens ne se méprennent pas sur les concepts. Le TCIS n'est pas un chiffre constant. Il peut diminuer grâce à l'application avisée de mesures favorisant la formation, le perfectionnement et la mobilité de la main-d'œuvre ainsi que d'autres programmes d'ajustement et grâce à la prudente élaboration de nos systèmes de transfert de revenus. Le TCIS, estimé actuellement entre 6,5 et 8 pour cent, est beaucoup trop élevé. Il est donc essentiel que tout gouvernement désirant faire face au problème du chômage au Canada s'applique à le réduire de façon substantielle. Ceci constitue l'objectif principal des commissaires, dans le cadre de leurs recommandations se rapportant au problème du chômage structurel et frictionnel au Canada.

On comprend généralement bien le concept de chômage structurel et les politiques qui aident à l'alléger. Nous les évoquons dans d'autres paragraphes. Le chômage frictionnel est un concept plus récent et moins bien compris;

toutefois, il est important que ceux qui veulent se prononcer sur les taux de chômage beaucoup trop élevés des années 1980 l'assimilent bien. Les commissaires traitent de cette question, de manière détaillée, parce que nous sommes convaincus que les panacées faciles du passé ne fourniront pas de repères pour le futur.

Le chômage frictionnel a fait l'objet de nombreuses recherches analytiques et empiriques au cours de la dernière décennie. En pratique, l'information insuffisante sur les occasions d'emplois ou la disponibilité de la main-d'œuvre ou bien le manque de temps et de ressources nécessaires pour obtenir ces renseignements sont autant de facteurs qui rendent compte de ce genre de chômage. Bien qu'un certain chômage frictionnel soit non seulement inévitable mais souhaitable dans une économie en évolution, il ne doit pas être excessif dans un marché du travail efficace. Il faut donc réviser les programmes gouvernementaux afin qu'ils n'encouragent pas, par inadvertance, un chômage frictionnel démesuré. L'analyse de ce « nouveau chômage » est axée sur le besoin d'élaborer des politiques à cet égard. Ceux qui la proposent ont tendance quelquefois, comme dans d'autres secteurs d'analyse, à exagérer la situation. Les commissaires constatent, par conséquent, que leurs conclusions à propos du « nouveau chômage » constituent une contribution significative à la connaissance du phénomène du chômage, laquelle ne peut être dissociée d'une meilleure compréhension des marchés du travail.

Le « nouveau chômage »

L'une des premières personnes à traiter de la question du « nouveau chômage » écrivait, en 1973 :

> *La plupart des analyses macro-économiques sur le chômage sont basées sur une conception inexacte et dépassée des causes et de sa structure [...]. L'opinion courante sur le chômage d'après-guerre se résume ainsi : « La demande de biens et de services n'augmente pas toujours au même rythme que l'accroissement de la population active et de la productivité par personne. Les entreprises se voient donc obligées de mettre des travailleurs à pied et ne parviennent pas à embaucher de nouveau une partie de la population active à taux suffisant. Seules des politiques qui encouragent une hausse de la demande peuvent entraîner la création d'un nombre suffisant d'emplois pour absorber les chômeurs. »*
>
> *Cette image d'un groupe important de travailleurs qui ne parvient pas à trouver des emplois constitue une description inexacte de notre économie et une base inadéquate en vue de l'élaboration de politiques à cet égard. Il serait plus juste d'évoquer un marché du travail où la quasi-totalité des personnes en chômage parviennent à trouver un emploi dans leur domaine de compétence en assez peu de temps. Le problème découle non pas du fait que ces emplois ne soient pas disponibles, mais plutôt qu'ils ne soient pas intéressants. Dans la plupart des cas, le chômage, voire la perte de main-d'œuvre, survient parmi les personnes qui trouvent que ces emplois ne sont ni intéressants ni enrichissants, et n'offrent pas la possibilité d'accéder à de meilleurs emplois à l'avenir[3].*

Dans son analyse de 1982 sur la situation du marché du travail au cours des années 1980, le Conseil économique du Canada notait :

> *Cette vision a incité bon nombre d'analystes du marché du travail à souligner qu'on pourrait réduire le chômage en facilitant la recherche d'un emploi et en encourageant les travailleurs à se stabiliser dans leur emploi, plutôt que de multiplier les emplois*[3].

Selon les adeptes de la théorie du « nouveau chômage », le chômage qui, au départ, semblait être causé par l'insuffisance de la demande globale serait, de fait, frictionnel. La meilleure façon d'y remédier consiste donc à promouvoir l'adoption de politiques applicables au marché du travail plutôt que des politiques monétaires et fiscales. Comme il est dit au chapitre 14, les tentatives de solution du problème du chômage frictionnel au moyen de mesures monétaires et fiscales auraient plutôt comme résultat de réduire le niveau général de chômage à un taux inférieur au TCIS. Selon certains économistes, l'adoption de telles mesures n'entraînerait aucune diminution du taux de chômage et augmenterait l'inflation.

Cette école de pensée analytique a élaboré deux sous-branches, connues sous le nom de la « théorie de la recherche » et la « théorie du contrat implicite ». Ces deux théories sont décrites brièvement ci-après.

La théorie de la recherche des faits

La théorie

Cette théorie s'inspire du principe fondamental selon lequel les renseignements sur les caractéristiques des emplois et des travailleurs disponibles ne sont ni parfaits ni gratuits. Par conséquent, et en raison des disparités assez marquées entre les travailleurs et entre les emplois, tout marché du travail donne lieu à des rémunérations et des caractéristiques variées. Ainsi, quand une personne est insatisfaite d'une situation particulière, on peut se demander si son emploi est inférieur à d'autres emplois qui pourraient être disponibles. On peut également affirmer que les travailleurs connaissent leur taux actuel de rémunération et, de façon générale, la répartition des salaires sur le marché. Ils ne savent pas, cependant, où trouver certains genres d'emploi offrant un taux de rémunération donné. Ayant donc décidé de trouver un autre travail, ils partent à la recherche d'un « meilleur » emploi, plus rémunérateur. Le processus de recherche se poursuit tant et aussi longtemps que les avantages anticipés sont supérieurs aux inconvénients. Ces inconvénients, en termes de frais, représentent la somme des revenus additionnels perdus, des dépenses personnelles et des préoccupations psychologiques qu'éprouvent les chômeurs.

Étant donné que les gens sont à la recherche d'emplois, la question suivante se pose : pourquoi préféreraient-ils chercher un emploi lorsqu'ils sont en chômage, plutôt que de le faire avant de quitter leur emploi antérieur ou d'accepter un emploi temporaire? La réponse semble être qu'il est parfois plus facile d'obtenir et de donner de l'information lorsqu'on est en chômage et donc en mesure de se consacrer totalement à cette tâche[4].

Il faudrait obtenir des réponses à de nombreuses questions avant de pouvoir évaluer l'importance du comportement des personnes en quête d'un emploi en relation avec la situation du chômage en général. Par exemple : la facilité d'accès aux sources habituelles d'information sur le marché du travail compense-t-elle la perte d'information qui n'est accessible que dans un milieu de travail donné? Compense-t-elle également la perte des possibilités d'avancement? L'efficacité accrue des démarches réalisées par les personnes en quête d'un emploi, conjuguée à l'importance du temps de loisir supplémentaire dont elles profitent, sont-elles suffisantes pour compenser la perte de revenus, la mauvaise impression donnée aux employeurs et toute préoccupation psychologique résultant du chômage? Les réponses aux deux premières questions dépendront probablement des caractéristiques du marché du travail particulier. Quant à la réponse à la troisième question, les systèmes de maintien du revenu, telles les prestations d'assurance-chômage, influent sur le choix des particuliers, du fait que ces prestations réduisent les frais liés à la recherche d'un emploi et ont parfois pour effet de prolonger la période de chômage.

Les faits

À la lumière de la nature de la théorie de la recherche et du comportement qui la caractérise, on s'attendrait à trouver des personnes, tant employées qu'en chômage, en quête d'emplois selon les circonstances. On pourrait également s'attendre à ce que les exigences salariales diminuent au fur et à mesure que la période de chômage se prolonge. Les auteurs d'une analyse récente sur la recherche d'emplois, tant par des personnes employées que par des chômeurs, ont pu confirmer ces deux tendances[5] (consulter le tableau 15-1). Ils ont découvert que la plupart des personnes à la recherche d'un emploi alors qu'elles sont déjà employées sont des hommes, des travailleurs à temps partiel, des personnes possédant un haut niveau d'instruction et occupant des postes de gestion ou des emplois dans le secteur des professions ou des services. Parmi un groupe de chômeurs à la recherche d'un emploi, il semblerait que les exigences salariales aient diminué au fur et à mesure que la période de chômage se prolongeait. L'étude révèle également que les bénéficiaires de prestations d'assurance-chômage mettent plus de temps à trouver un emploi que les non-bénéficiaires, et que la durée de la période de recherche diminue alors que le taux du chômage est à la hausse. Ces deux derniers résultats indiquent que les personnes à la recherche d'un emploi contrôlent, dans une certaine mesure, la durée de la période de recherche. D'autres études confirment cet effet des prestations d'assurance-chômage sur la durée des périodes de chômage; ces points sont élaborés davantage ci-après.

Le tableau 15-1 démontre également que le rapport entre les personnes employées et en chômage à la recherche d'un emploi a subi des modifications marquées au cours de la période de 1976 à 1978 et de 1979 à 1981. En 1979, le programme d'assurance-chômage a été révisé, ce qui a eu pour effet de réduire les prestations et de rendre plus sévères les exigences d'admissibilité.

TABLEAU 15-1 Personnes occupées et chômeurs cherchant du travail (moyennes annuelles au Canada, 1975–1983)

Année	(1) Personnes occupées	(2) Chômeurs	(3)=(1)/(2)	Taux de chômage
	(milliers)		(pour cent)	
1975	266	596	44,3	6,9
1976	247	642	37,9	7,1
1977	268	765	36,0	8,1
1978	300	828	36,0	8,3
1979	348	762	45,5	7,4
1980	360	783	45,7	7,5
1981	389	811	48,1	7,5
1982	387	1200	37,9	11,0
1983	435	1359	32,0	11,9

Source : Statistique Canada, *Moyennes annuelles de la population active, 1975–1983*, catalogue nº 71-529, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1984, p. 342–350, 369–377, 412–420.

Ces révisions ont eu un effet manifeste sur les taux de chômage[6]. On estime que le TCIS a connu une baisse de près de la moitié de 1 pour cent après 1979[7]. La discontinuité entre 1978 et 1979, telle que reflétée au tableau 15-1, indique que le nombre de personnes employées à la recherche d'un emploi, face au coût accru du chômage, a été supérieur à celui des chômeurs en quête de travail. En 1982–1983, la proportion de personnes en chômage à la recherche d'un emploi s'est fortement accrue. Cette augmentation coïncide avec le déclin économique marqué enregistré au cours de cette période et reflète possiblement le fait que de nombreux Canadiens n'ont plus la possibilité de rechercher un emploi pendant qu'ils sont employés et qu'ils se voient contraints de chercher n'importe quel genre de travail, plutôt que de tenter de trouver un meilleur emploi.

Il existe également un nombre de personnes qui cherchent moins activement un emploi ou qui sont « découragées », qui ne font pas partie de la population active, selon les données de Statistique Canada. Ces personnes n'ont pas été à la recherche d'un emploi au cours des quatre dernières semaines, conformément aux exigences relatives aux personnes dites en chômage; néanmoins, elles ont indiqué, au cours d'enquêtes spéciales sur la population active, qu'elles souhaitaient travailler et étaient disposées à accepter du travail, même si elles n'étaient pas à la recherche d'un emploi pour des raisons liées à la situation du marché du travail. Ces données semblent indiquer que le nombre de personnes « découragées », bien qu'inférieur à celui des personnes employées à la recherche de travail, n'était pas négligeable. Tant le nombre de travailleurs « découragés » que la proportion de personnes ayant l'impression qu'il n'y a pas de travail semblent être directement liés au taux de chômage.

Les auteurs d'une étude récente ont conclu que la théorie de la recherche aide à mieux comprendre le comportement qui prévaut sur le marché du

travail au Canada, mais elle n'explique pas plus de la moitié du chômage enregistré en 1977. Ils se disent préoccupés par le fait que certaines personnes ont tendance à quitter trop facilement leur emploi et à en chercher un autre pendant trop longtemps, et que trop de recherche n'est pas fructueuse et n'aboutit ni à un emploi ni à une augmentation de revenu[8]. Toutefois, il serait plus sûr de conclure qu'en général, les perspectives fournies par la théorie de la recherche permettent aux Canadiens de mieux comprendre le comportement des personnes employées et sans emploi. L'importance de la recherche personnelle d'emploi varie en fonction du temps, des conditions macroéconomiques et des circonstances particulières.

Le contrat implicite

La théorie du contrat implicite a été élaborée dans le but d'expliquer un aspect du « nouveau chômage » que la théorie de la recherche ne peut élucider : plutôt que d'entreprendre la recherche d'un emploi, certaines personnes attendent simplement d'être réembauchées au cours de périodes de mises à pied. Cette théorie s'intéresse aux initiatives des entreprises et de leurs travailleurs qui s'efforcent d'en arriver à une entente au sujet des variations de salaires et d'emploi en raison d'incertitudes économiques. Lorsqu'une entreprise consacre temps et argent à recruter des travailleurs, ou que des travailleurs investissent temps et argent à rechercher des emplois et à se préparer à les assumer, on encourage l'entreprise et le travailleur à rester solidaires afin de réaliser des gains sur leur investissement. Des mises à pied temporaires, moyennant des ententes concernant le rappel au travail, constituent une façon d'assurer une solidarité entre employés et employeurs pendant leur adaptation à des réductions temporaires de la demande de travail.

Une entreprise aux prises avec des fluctuations de la demande de ses biens et des revenus qu'elle perçoit pour ses produits, peut apporter des correctifs à cette situation : elle peut maintenir sa production et utiliser ses stocks comme régulateurs, elle peut louer (ou acheter) ses intrants non humains à intervalles variables, ou encore elle peut redresser ses frais de main-d'œuvre en réduisant soit les heures de travail, soit le nombre d'employés. Dans quelles circonstances les variations au niveau de l'emploi (mises à pied) seront-elles préférées à d'autres formes de redressement? La théorie du contrat implicite suppose que, dans certaines circonstances exceptionnelles, mais non improbables, tant les employeurs que les employés considéreront les mises à pied comme la solution préférable.

Comme dans le cas de la théorie de la recherche, il faut tenir compte de l'assurance-chômage car elle réduit les frais inhérents aux mises à pied. Cette situation, pour sa part, est susceptible d'entraîner une réduction du salaire qui doit être versé aux employés menacés de mises à pied. Elle peut également accroître l'éventualité pour ces employés d'un rappel au travail. De plus, à quelques exceptions près, comme pour fins de perfectionnement, l'assurance-chômage est offerte aux employés mis à pied, mais n'est pas versée pour appuyer d'autres mesures de redressement, comme une réduction des heures

de travail. Ainsi, lorsqu'une partie des prestations d'assurance-chômage constitue une forme de subvention, c'est-à-dire lorsque les primes d'un groupe d'employeurs et d'employés ne couvrent pas le coût total des avantages qu'ils en retirent, les entreprises subventionnées sont alors incitées à redresser la situation par le biais de mises à pied.

Bien que la théorie du contrat implicite nous permette de mieux comprendre certains des comportements qui prévalent au sein du marché du travail, son application est limitée aux cas de mises à pied, qui ne représentent qu'une faible proportion du chômage total. De plus, l'employé ne retourne au service de son employeur que dans 30 pour cent des cas de mises à pied.

Les théories de la recherche et du contrat implicite : conclusions

Les personnes à la recherche d'un emploi accroîtront inévitablement le problème du chômage frictionnel; tant qu'il y aura des fluctuations de la demande pour des produits particuliers, il y aura également des mises à pied périodiques. L'importance du taux de chômage imputable à la population active à la recherche d'un emploi dépend des possibilités d'accès à l'information sur le marché du travail, des habitudes d'embauche, du coût et de l'efficacité des méthodes de recherche utilisées par les personnes employées et en chômage, et du niveau de roulement de la main-d'œuvre. Le chômage temporaire attribuable aux mises à pied dépend de l'importance des fluctuations cycliques et saisonnières de la demande, de la souplesse des échelles des prix et des salaires, de la valeur des subventions fournies par le biais de l'assurance-chômage. Il dépend également des frais inhérents aux adaptations intervenant dans les fluctuations des ventes; dans ce dernier cas, les adaptations s'effectuent au moyen de variations dans les stocks et la production, plutôt qu'en recourant à des mesures qui concernent la main-d'œuvre et les autres intrants.

La recherche d'un emploi par les personnes en chômage constitue, en partie, un processus d'investissement productif sur le plan de l'information. À cet égard, elle diffère dans une certaine mesure du chômage structurel et du chômage résultant de l'insuffisance de la demande. Jusqu'à un certain point, la recherche d'emploi est un comportement souhaitable; l'absence d'un tel comportement peut être tout aussi coûteuse pour la société qu'un excès dans ce sens. En raison des fluctuations de la demande sur certains marchés, le chômage dû à des mises à pied peut aussi remplir une fonction économique utile surtout lorsque d'autres mesures de redressement, telle l'accumulation de stocks, s'avèrent très coûteuses, voire impossibles.

Bien qu'une analyse du « nouveau chômage » ne parvienne pas à expliquer tous les aspects du chômage frictionnel, elle permet tout de même d'identifier les politiques relatives au marché du travail visant à réduire l'instabilité de l'emploi, ainsi qu'à faciliter et à accélérer la recherche d'un emploi. Plus précisément, elle a fait en sorte qu'on puisse étudier de près des aspects nuisibles de certains des avantages offerts par le régime d'assurance-chômage et les salaires minimums.

Le roulement sur le marché du travail et la durée de la période de chômage

L'étude de la nature et des effets du chômage ne doit pas porter uniquement sur le nombre global de chômeurs, mais doit aussi considérer le taux de roulement des personnes qui occupent et quittent des emplois et qui gagnent ou abandonnent la population active. Les données démontrent que le taux de roulement des personnes qui gagnent et quittent les rangs des chômeurs est plus élevé que le nombre total de chômeurs à n'importe quel moment donné. En 1977, par exemple, il y avait en moyenne 850 000 chômeurs au Canada, alors que plus de 4 000 000 de personnes gagnaient ou quittaient les rangs des sans-emploi. Ces données indiquent que la durée moyenne de la période de chômage était relativement courte, soit de deux à trois mois. Des résultats semblables ont été obtenus pour chacune des années, de 1976 à 1980.

La tâche consistant à mesurer la durée des périodes de chômage est certes considérable et complexe et ne peut être pleinement décrite ici. Toutefois, les données relatives à la durée des périodes de chômage reflétées directement dans les enquêtes périodiques, telle l'Enquête sur la population active, sont trompeuses pour deux raisons. Les enquêtes saisissent les périodes de chômage en cours, ce qui donne lieu à une sous-estimation de la durée complète des périodes où il y a interruption de travail; elles sous-représentent également le nombre de périodes très courtes qui peuvent avoir débuté et pris fin dans l'intervalle entre les enquêtes. Les recherches conçues pour surmonter ces difficultés révèlent que la durée moyenne d'une période complète de chômage est courte; elles s'échelonnent habituellement sur deux mois et demi. Mais elles signalent également qu'un grand nombre de chômeurs demeurent sans emploi pendant de longues périodes[9]. L'exemple qui suit permet d'illustrer ce point. Supposons que cinq personnes soient sans emploi. Quatre d'entre elles sont en chômage pour un mois, alors que la cinquième l'est pendant huit mois. La durée moyenne de leurs périodes de chômage est donc de 1,8 mois, mais les deux tiers de la durée globale sont imputables au chômage prolongé d'une seule personne.

La durée des périodes de chômage varie selon les groupes d'âge, le sexe et les regroupements régionaux; en général, les jeunes et les femmes subissent des périodes de chômage plus courtes que les hommes adultes[10]. Ces données semblent indiquer que les taux de chômage plus élevés observés chez les jeunes et les femmes découlent d'une plus grande fréquence ou incidence de chômage qui fait plus que compenser les périodes brèves de chômage.

La durée des périodes de chômage dépend de variables économiques telles que les niveaux de chômage, le taux de participation de la population active et les modifications apportées aux règlements de l'assurance-chômage[11]. Le chômage semble concentré parmi un nombre relativement limité de gens, puisque certaines personnes subissent des périodes prolongées ou répétées de chômage[12]. On retrouve ces victimes « chroniques » dans tous genres de regroupements démographiques et régionaux.

La brièveté de la période moyenne de chômage a été citée aux États-Unis comme preuve d'un chômage volontaire correspondant à une époque où des emplois sont vacants[13]. Tout récemment, par contre, d'autres observateurs

américains soutenaient que cette conclusion n'est pas fondée du fait que, pour plusieurs, les périodes de chômage ne signifient pas l'accès à un emploi, mais plutôt un retrait de la population active. Le chômage qui prenait fin en raison d'un retour au travail s'échelonnait, en moyenne, sur une période plus longue. La période totale de chômage – le fait d'être sans emploi et de ne plus faire partie de la population active pour cause de découragement – peut être d'une durée plus longue que la « durée moyenne de chômage » telle qu'estimée par les enquêtes courantes sur la population active. Dans le cas des personnes concernées, ces deux situations peuvent être difficiles à distinguer l'une de l'autre[14]. Au Canada, les tendances sont semblables. Quelque 45 pour cent de toutes les périodes de chômage conduisent à un retrait des travailleurs de la population active. Les périodes qui se terminent par un retour au travail sont plus longues, en moyenne, que celles qui aboutissent à un retrait des travailleurs de la population active. Une proportion importante des personnes sans emploi ne fait plus partie de la population active reflétée par les statistiques. De plus, le chômage est fortement concentré, c'est-à-dire qu'un « nombre relativement faible de travailleurs sans emploi une grande partie du temps » constitue une proportion considérable du taux global du chômage[15].

Les commissaires estiment que cette dernière constatation est d'une grande importance en vue de l'élaboration de politiques en matière de main-d'œuvre, surtout lorsqu'elle est évaluée à la lumière des données qui indiquent que le chômage chronique n'est pas fortement concentré par région et qu'il touche particulièrement les travailleurs dans la force de l'âge et les personnes plus âgées. C'est d'ailleurs, en partie, pour cette raison que nous insistons sur le besoin d'établir des programmes dont le but est de faciliter l'adaptation au changement sur le marché du travail, surtout lorsque cette adaptation est susceptible d'entraîner un chômage prolongé.

Les hausses du taux de chômage au cours des années 1960 et 1970

Comme les commissaires l'ont déclaré dans la Partie III du Rapport, la hausse du chômage au Canada au cours des années 1960 et 1970 était habituellement attribuée, en partie, à la hausse du TCIS. Cette dernière tenait de l'augmentation du taux de participation, surtout des femmes, à la population active et des hausses du chômage frictionnel stimulé par certaines mesures sociales, en particulier par les amendements apportés à la *Loi sur l'assurance-chômage*. En raison de la croissance de la population active au cours des années 1960 et 1970, notre économie a généré de nouveaux emplois à un rythme assez rapide, mais le nombre d'emplois ne suffisait pas à satisfaire l'offre croissante de main-d'œuvre. Il y a donc eu une augmentation tant de l'emploi que du chômage. De fait, au cours de la décennie 1970, le rapport entre l'emploi et la population (par opposition au taux de chômage comme indicateur de la performance économique) s'est en effet élevé. Comme l'indiquent les résultats de l'analyse décrite au chapitre 14, sur des périodes prolongées, le taux de chômage évoluera indépendamment du taux de croissance de la population active. À court terme, toutefois, une croissance

rapide de la population en général, ainsi que de la population active, peut présenter des défis difficiles à relever pour toute nation qui tente de créer des emplois en nombre suffisant.

Les années 1960 et 1970 ont également été marquées par une modification de la composition démographique de la population active. Les femmes et les jeunes constituaient une proportion plus importante de la population active que les hommes. Au cours de cette période, les taux de chômage chez les femmes, et plus particulièrement chez les jeunes, ont été plus élevés que chez les hommes. Ainsi, même si toutes les autres circonstances demeuraient inchangées, cette expansion des groupes plus durement atteints par le chômage aurait, à elle seule, entraîné une hausse des taux moyens de chômage. Les chercheurs ont découvert que cette modification de la composition de la population active a eu un effet, quoique négligeable, de l'ordre de 0,3 pour cent.

Par ailleurs, tous ces changements ne se sont pas opérés indépendamment des mesures sociales. De nombreux chercheurs ont pu démontrer que les taux de participation de la population active, surtout ceux des jeunes et des femmes, augmentent en fonction de la générosité des prestations d'assurance-chômage[16] et que, pour sa part, la participation des adolescents à la population active dépend de l'évolution des salaires[17].

On doit tenir compte d'un autre aspect de la croissance rapide de la population active chez les femmes et les jeunes lors de l'analyse des tendances qui s'exercent sur le marché du travail. Si les exigences de l'emploi se caractérisent par des différences d'âge et de sexe, les groupes démographiques qui connaissent un rythme de croissance rapide éprouveront plus de difficulté à trouver du travail, et les taux de chômage de ces groupes seront à la hausse. Cette situation se produira si les caractéristiques qui sont véritablement liées au processus de production sont associées à l'âge et au sexe. Les jeunes qui entrent sur le marché du travail, par exemple, même s'ils sont dynamiques ou bien instruits, sont probablement, même certainement, sans expérience. Les femmes, aussi, possèdent des aptitudes et des compétences professionnelles qui diffèrent considérablement de celles des hommes; elles recherchent habituellement des emplois à temps plein ou à temps partiel dans des proportions distinctes des hommes. Lorsque les processus de production dépendent d'une combinaison rigide d'aptitudes et d'occupations différentes, il peut en résulter un chômage structurel en raison de la croissance déséquilibrée de certains éléments de la population active, surtout si les salaires correspondants ne tiennent pas compte des conditions changeantes de l'offre sur le marché du travail. Ce problème démographique structurel semble avoir été présent au cours de la dernière décennie; il a entraîné une hausse de un pour cent du taux moyen de chômage[18].

Selon des analyses empiriques, d'autres transformations survenues au cours des années 1970 auraient également contribué à une hausse du TCIS. Les lois en matière de main-d'œuvre, surtout celles qui régissent l'assurance-chômage et le salaire minimum, constituent l'une de ces transformations qui a fait l'objet d'études exhaustives. Le salaire minimum peut laisser hors du circuit de l'emploi certaines personnes dont la contribution à la production est inférieure au niveau du salaire exigé. Le salaire minimum rend également

difficile l'accès des jeunes non qualifiés à des emplois exigeant un long apprentissage, ce qui constitue, au départ, une dépense plutôt qu'une source de revenu pour l'employeur. Cette réalité oblige ces jeunes à accepter des postes ennuyeux, sans avenir, qu'ils abandonnent rapidement ou qui les poussent à changer souvent d'emploi. Entre-temps, ils se trouvent sans emploi ou exclus de la population active. Au Canada, le salaire minimum a augmenté rapidement, par rapport au taux moyen de rémunération enregistré au début des années 1970. Cette situation a entraîné un accroissement du chômage[19].

Nous avons déjà vu dans quelle mesure l'assurance-chômage amortit le coût du chômage pour les bénéficiaires. Malgré certaines influences compensatrices, cette protection peut accroître tant le roulement de la main-d'œuvre que la durée de la période de recherche d'un emploi, et encourager les mises à pied comme mesure de redressement des fluctuations de la demande dans une entreprise. D'aucuns soutiennent que les révisions apportées à la *Loi sur l'assurance-chômage* en 1971, qui augmentaient la générosité des prestations d'assurance-chômage sous plusieurs aspects, ont entraîné une hausse du taux de chômage de l'ordre de 1 à 2 pour cent environ.

Ainsi, les changements démographiques et législatifs ont entraîné une hausse du TCIS vers la fin des années 1960 et au cours des années 1970. Les forces en jeu, toutefois, se sont épuisées au cours des années 1970. Le taux de croissance de la population active, tant nationale qu'immigrante, a diminué et continuera vraisemblablement de diminuer, en dépit de circonstances cycliques. Ce déclin est compensé par les prévisions voulant que la participation des femmes à la population active continuera d'augmenter, quoique à un rythme ralenti. La génération de l'après-guerre a maintenant, en grande partie, atteint l'âge de travailler et celle qui suit est moins nombreuse. Le salaire minimum est à la baisse par rapport au taux moyen de rémunération et aux prix. Les révisions de 1971 à la *Loi sur l'assurance-chômage* ont été rapidement suivies d'une application plus sévère tant de la loi que des règlements administratifs et ont abouti aux révisions de 1979. Bref, la plupart des éléments qui ont contribué à une hausse du TCIS de 1966 à 1977–1978 devraient maintenant causer son déclin, aussi lent soit-il.

La rapidité avec laquelle les transformations s'opèrent a également une incidence sur les taux de chômage frictionnel et structurel. Une transformation rapide entraîne une hausse temporaire du chômage structurel pendant que le marché du travail s'y adapte. Les économistes ont récemment commencé à étudier les effets possibles de l'instabilité accrue du milieu économique depuis la fin des années 1960 sur la hausse du chômage structurel[20]. Il semblerait que c'est, de fait, ce qui s'est produit, bien que tous ne s'entendent pas sur l'importance relative de cet élément par rapport à d'autres facteurs tels que la situation démographique et les mesures sociales existantes.

Cette analyse des théories économiques et des preuves empiriques qui y sont reliées semble quelque peu optimiste du fait qu'elle laisse voir que, si les prix demeurent stables, le taux de chômage à inflation stationnaire (TCIS) ne devrait pas, à l'avenir, atteindre un niveau supérieur à celui que nous subissons actuellement. Il existe, toutefois, des points de vue moins encourageants; le plus courant suppose qu'un changement économique ou

technologique rapide entraînera une augmentation du taux de chômage structurel. Selon l'avis de cette Commission, les preuves qui laissent présager cette éventualité moins favorable sont faibles, bien qu'elles ne puissent être rejetées complètement. Néanmoins, même si on leur accordait un certain poids, elles justifieraient, plutôt que de décourager, l'adoption de politiques du marché du travail visant à réduire le taux excessif du TCIS qui est actuellement de 6,5 à 8 pour cent.

Notes

1. Cette section s'inspire d'un article par S.F. Kaliski intitulé « Tendances, changements et déséquilibres : un tour d'horizon du marché du travail au Canada » dans *Le travail et le salaire : le marché du travail au Canada*, vol. 17 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.
2. Martin Feldstein, « The Economics of the New Employment » dans *Public Interest*, automne 1973, p. 4–5 (souligné dans le texte original).
3. Conseil économique du Canada, *Pénuries et carences : travailleurs qualifiés et emplois durant les années 1980*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1982, p. 48.
4. Voir A. A. Alchian, « Information Costs, Pricing and Resource Unemployment » dans *Microeconomic Foundations of Employment and Inflation Theory*, E.S. Phelps *et al.*, (édit.), New York, Norton, 1970, p. 29.
5. Abrar Hasan et Surendra Gera, *Recherche d'emploi, chômage et gains salariaux sur le marché du travail*, Ottawa, Conseil économique du Canada, 1982.
6. C. M. Beach et S. F. Kaliski, « On the Design of Unemployment Insurance : The Impact of the 1979 Unemployment Insurance Amendments » dans *Analyse de politiques*, n° 9, 1983, p. 164-173; Pierre Fortin et Keith Newton, « Labour Market Tightness and Wage Inflation in Canada » dans *Workers, Jobs, and Inflation*, Martin Neil Baily, (édit.), Washington, D.C., Brookings Institution, 1982, p. 243–278; et W. C. Riddell et P. M. Smith, « Expected Inflation and Wage Changes in Canada » dans *Revue canadienne d'économique*, n° 15, août 1982, p. 377–394.
7. Se référer à Riddell et Smith, « Expected Inflation and Wage Changes in Canada », p. 390. Consulter également Beach et Kaliski, « On the Design of Unemployment Insurance : The Impact of the 1979 Unemployment Insurance Amendment ».
8. Voir Hasan et Gera, *Recherche d'emploi, chômage et gains salariaux sur le marché du travail*.
9. Consulter C. M. Beach, S. F. Kaliski et V. H. Skulmis, « Analyzing Unemployment Durations for the Annual Work Patterns Survey », conférence présentée au congrès de la *Canadian Economics Association*, 1982.
10. Consulter C. M. Beach et S. F. Kaliski, « Some Aspects of Labour Market Behaviour in Canada : A Study Based on Gross Flows Between Labour Market States, 1976–1980 », conférence présentée au congrès de la *Eastern Economic Association*, 1982; consulter également A. Hasan et P. de Broucker, « Duration and Concentration of Unemployment » dans *Revue canadienne d'économique*, n° 15, novembre 1982, p. 735-756.
11. Se référer à Beach et Kaliski, « On the Design of Unemployment Insurance : The Impact of the 1979 Unemployment Insurance Amendment ».

12. Se référer à Hasan et de Broucker, « Duration and Concentration of Unemployment ». Certaines de leurs conclusions sont fondées sur deux séries de données longitudinales : l'*Enquête sur la population active* et l'*Enquête annuelle sur les régimes de travail.*
13. Consulter M. S. Feldstein, « Temporary Layoffs in the Theory of Unemployment » dans *Journal of Political Economy*, n° 84, octobre 1976, p. 933–957.
14. Voir K. Clark et L. Summers, « Labor Market Dynamics and Unemployment : A Reconsideration » dans *Brookings Papers on Economic Activity*, n° 1, 1979, p. 13–60.
15. Consulter Hasan et de Broucker, « Duration and Concentration of Unemployment ».
16. Consulter, par exemple, Tom Siedule, Nicolas Skoulas et Keith Newton, « La population active et les politiques économiques : une analyse économétrique », Ottawa, Conseil économique du Canada, 1976.
17. Robert Swidinski, « Minimum Wages and Teenage Employment » dans *Revue canadienne d'économique*, n° 13, février 1980, p. 158–171.
18. Voir Frank Reid et Douglas S. Smith, « The Impact of Demographic Changes on Unemployment » dans *Analyse de politiques*, n° 7, printemps 1981, p. 348–351.
19. Consulter P. Fortin et L. Phaneuf, « Why Is the Unemployment Rate so High in Canada? », conférence présentée au congrès de la *Canadian Economics Association*, 1979.
20. Se référer à M. F. Charette et B. Kaufmann, « Short Run Variations in the Natural Rate of Unemployment », photocopie, 1984. Une analyse de ces études figure dans un document soumis à la Commission par Kaliski, intitulé « Tendances, changements et déséquilibres : un tour d'horizon du marché du travail au Canada ».

Le chômage chez les jeunes

Le problème du chômage chez les jeunes mérite une attention particulière étant donné la gravité des difficultés qu'ont les Canadiens de moins de 25 ans à trouver un emploi. Ce problème a pris de l'ampleur dans les années 1970, à mesure que le nombre de jeunes travailleurs (âgés de 15 à 24 ans) et le taux de chômage de ce groupe augmentaient. Cette augmentation a été particulièrement marquée pour les jeunes femmes, ce qui correspondait, en partie, à l'augmentation du taux de chômage chez les femmes en général.

Le taux de chômage des jeunes a toujours dépassé celui des adultes. Ceci tient généralement au fait que l'entrée sur le marché du travail est souvent précédée d'une période de « recherche », et que la phase de transition entre l'école et le travail est souvent consacrée à l'expérimentation de divers emplois et à l'acquisition de compétences et d'une expérience professionnelles. Malgré tout, ces facteurs relativement constants ne peuvent expliquer entièrement l'augmentation du rapport du taux de chômage des jeunes à celui des adultes : ce rapport est passé d'environ 1,8 au début des années 1950 à 2,1 au milieu des années 1960, et à 2,5 en 1976-1977. Et comme pour aggraver la situation, cette augmentation est survenue à une époque où le chômage en général était en hausse. La plus forte augmentation du chômage des jeunes découle principalement du fait que les diverses forces – les facteurs démographiques et les modifications des lois sociales – qui expliquent l'accroissement du taux de chômage à inflation stationnaire (TCIS) ont eu un effet proportionnellement plus important sur le marché du travail des jeunes. Ainsi, durant les années 1970, la moitié des chômeurs étaient des jeunes alors qu'ils ne représentaient qu'environ un quart de la population active.

Depuis 1977, le rapport du taux de chômage des jeunes à celui des adultes a considérablement baissé – d'environ 2,5 en 1977 à 2,1 en 1983 – mais cette amélioration a été plutôt diminuée par l'augmentation des taux de chômage des deux groupes. Ce changement est peut-être dû en partie aux modifications des tendances démographiques et des lois sociales dont nous parlions plus haut. Quoi qu'il en soit, en plus de facteurs séculaires, le déclin semble rendre compte de facteurs cycliques. La récente récession a entraîné une forte baisse du taux de participation des jeunes à la population active car de nombreux jeunes âgés de 15 à 24 ans sont restés, ou sont retournés, dans les écoles, les collèges et les universités. En général, les jeunes travailleurs sont particulièrement vulnérables lors des crises économiques cycliques – ils sont souvent parmi les premiers à perdre leur emploi, et les nouveaux arrivants sur le marché du travail, du fait de leur expérience professionnelle limitée, ont du mal à soutenir la concurrence pour obtenir les emplois disponibles; la récession a été suffisamment grave pour toucher également de nombreux adultes.

Les perspectives d'emplois futurs dépendent de cette combinaison de facteurs séculaires et cycliques. À long terme, les perspectives d'emploi pour les jeunes semblent favorables. Il est évidemment difficile de prévoir avec certitude l'évolution du taux de chômage pour divers groupes d'âge ou selon le sexe. Néanmoins, la plupart des prévisions annoncent une importante diminution du taux de chômage des jeunes par rapport à celui des adultes et

même, dans certains cas, des diminutions très marquées[1]. Le nombre décroissant de jeunes qui entreront sur le marché du travail constitue le facteur le plus important à cet égard. L'évolution démographique qui a joué au détriment de la génération du *baby boom* tournera à l'avantage des jeunes travailleurs de demain.

Par contre, à moyen terme, les perspectives d'emploi pour les jeunes semblent bien moins favorables. Ceci s'explique par plusieurs facteurs : le taux de chômage actuellement élevé chez les jeunes d'aujourd'hui; leur faible taux de participation à la population active, qui indique qu'un nombre important de jeunes gens entreront ou retourneront sur le marché du travail à mesure que la situation de l'emploi s'améliorera, ce qui contribuera à maintenir un taux de chômage élevé; et les prévisions d'un lent retour à des niveaux d'emploi plus normaux. Pour toutes ces raisons, notre politique en matière d'emploi devrait se préoccuper avant tout de la génération actuelle de jeunes, dont bon nombre n'ont presque jamais occupé d'emplois stables, plutôt que des jeunes qui entreront dans la vie active un peu plus tard. Pour améliorer réellement les perspectives d'emploi de la génération actuelle des 15 à 24 ans, il faudra accélérer le retour au plein emploi, une question que les commissaires ont abordée dans la Partie III de ce Rapport. En outre, nos propositions en matière d'aide à l'adaptation, à l'éducation et à la formation vont également dans ce sens.

Bon nombre de Canadiens estiment que la théorie du « nouveau chômage », dont nous avons traité plus tôt dans ce chapitre, s'applique tout particulièrement à la jeunesse, groupe caractérisé par un fort taux de roulement sur le marché du travail et des périodes de chômage brèves. Des recherches ont indiqué toutefois, comme c'est le cas pour le chômage en général, que cette description du chômage des jeunes est simplifiée à outrance. Il est vrai que la durée moyenne des arrêts de travail des jeunes est inférieure à celle des adultes et ceci porte à conclure que le taux élevé du chômage des jeunes s'explique par la plus grande fréquence des arrêts. Or ces moyennes ne rendent que partiellement compte de la réalité. Comme chez les adultes, le chômage des jeunes est réparti de façon inégale. Tandis que la plupart des jeunes se trouvent rapidement du travail après avoir perdu leur emploi, une importante minorité reste longtemps au chômage et c'est surtout ce groupe qui est responsable du chômage dans ce secteur. En outre, une bonne partie des périodes de chômage des jeunes se solde par un retrait du marché du travail, ce qui signifie que la durée totale des périodes sans emploi est sous-évaluée lorsque nous appliquons nos mesures traditionnelles à la population active.

Le taux de chômage a tendance à être plus élevé parmi les jeunes moins instruits, en particulier parmi ceux qui ont abandonné leurs études. Par exemple, en 1982, le taux de chômage des 15 à 24 ans se situait à 18,8 pour cent, mais à 32 pour cent parmi ceux ayant moins de huit années d'instruction et à 10 pour cent parmi ceux ayant une formation universitaire. Les périodes de chômage ont également tendance à être plus longues dans les régions où la croissance est lente et le chômage en général élevé, et lorsque les jeunes ont du mal à se trouver un premier emploi. Ces facteurs indiquent qu'il y a lieu de prévoir des politiques structurelles qui viseront à faciliter

l'acquisition d'une instruction ou d'une formation, la transition entre l'école et le travail, et les déplacements entre les régions; ces questions sont traitées plus loin dans ce chapitre.

Les commissaires ont constaté que dans la perspective à long terme, qui est la principale préoccupation de cette Commission, le problème du chômage des jeunes s'estompera peu à peu. Par contre, nous devons nous inquiéter de ce que l'avenir à moyen et à long terme réserve à la génération actuelle de jeunes. Deviendront-ils les chômeurs adultes de demain? La grande question est de savoir si une personne qui fait la pénible expérience du chômage dans sa vie d'adolescent ou de jeune adulte ne risque pas d'être « marquée » à jamais, en ce sens que les probabilités qu'elle soit au chômage lorsqu'elle sera adulte ou qu'elle connaisse une croissance moins rapide de ses revenus sont relativement élevées. Malheureusement, les recherches sur cette question importante se limitent à l'expérience américaine et ne sont généralement pas concluantes[2]. Il est manifestement nécessaire d'améliorer les perspectives d'emploi en général, et cette amélioration, lorsqu'elle se concrétisera, suffira peut-être à réduire le chômage chez ce groupe d'âge. Quoi qu'il en soit, il faudra continuer de surveiller la situation du marché de l'emploi de ce groupe. Mais il ne serait pas très heureux de mettre en place une gamme de programmes spéciaux à l'intention des jeunes, à un moment où les groupes qui éprouvent le plus de difficultés sur le marché de l'emploi sont les 24 à 34 ans, ou les 35 à 44 ans.

Notes

1. Par exemple, une étude récente prévoit que le taux de chômage des jeunes tombera en-dessous de celui des adultes avant la fin de cette décennie. Voir « The Demographic Determinants of Unemployment in Canada », de David Foot et Jeanne Li, un document présenté à la conférence intitulée « *Unemployment: Can It Be Reduced? An International Perspective* », parrainé par le *Centre for Industrial Relations* de l'Université de Toronto, à Toronto du 28 au 30 novembre 1984.
2. Voir les études de R. B. Freeman and D. A. Wise, (édit.), *The Youth Labor Market Problem: Its Nature, Causes, and Consequences*, Chicago, University of Chicago Press, 1982.

L'assurance-chômage[1]

Le régime d'assurance-chômage (A-C) a été instauré en 1940 à la suite des recommandations présentées par la Commission royale sur les relations fédérales-provinciales, et après que l'on ait eu recours à un amendement constitutionnel pour régler certaines difficultés en raison desquelles la *Loi sur l'assurance sociale et l'emploi* de 1935 avait été déclarée *ultra vires* de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*. Entre 1940 et 1971, des changements graduels et modestes ont été apportés aux dispositions de la *Loi sur l'assurance-chômage* régissant la protection, les critères d'admissibilité, les prestations et le financement. Des changements plus radicaux ont été effectués dans ces domaines au cours des années 1970, en 1971 notamment, mais également plus tard. Après 1971, le régime d'assurance-chômage a pris des proportions énormes. Les dépenses sont passées d'environ 700 millions de dollars en 1970 à près de 2 milliards de dollars en 1972, et par la suite à près de 12 milliards en 1983. Les prévisions portent ce chiffre à environ 11 milliards de dollars par année, ce qui fait de l'assurance-chômage le programme opérationnel le plus important du gouvernement fédéral.

Le but principal de l'assurance-chômage est de fournir une protection à ceux qui n'ont plus de revenu parce qu'ils ont perdu leur emploi. En plus de contribuer à garantir une certaine sécurité financière l'assurance-chômage peut servir à atteindre d'autres objectifs fondamentaux, notamment la distribution du revenu ou l'équité et l'efficacité économique. Il faudra généralement effectuer des compromis entre ces objectifs, et la conception d'un système optimal implique donc des choix difficiles. Étant donné sa taille et l'étendue de la protection qu'il accorde, le régime d'assurance-chômage a de nombreuses répercussions sur le fonctionnement du marché du travail. Certains sont conformes avec les objectifs du régime, tandis que d'autres sont avant tout des conséquences négatives involontaires. En proposant certains changements au régime d'assurance-chômage actuel ainsi qu'à d'autres programmes de sécurité du revenu, les commissaires cherchent à contribuer à l'augmentation des niveaux d'emploi tout en facilitant les démarches des Canadiens qui sont à la recherche d'un nouvel emploi.

Les objectifs du régime d'assurance-chômage

Si le but premier du régime d'assurance-chômage est de fournir une assurance contre la perte de revenu découlant de la perte d'un emploi, cet objectif n'est certes pas le seul. Le régime sert également à faciliter l'adaptation au marché du travail, à redistribuer les revenus ainsi qu'à contribuer à la stabilité macro-économique. En outre, le programme influe grandement sur l'efficacité et l'équité de l'économie.

L'assurance-chômage peut améliorer le fonctionnement du marché du travail dans la mesure où ses prestations aident les travailleurs à se trouver des emplois stables ou des postes plus en rapport avec leurs compétences. Les prestations d'assurance-chômage peuvent donner aux gens sans emploi les moyens de se déplacer pour chercher un emploi dans des localités où les perspectives sont meilleures. Par contre, le régime peut constituer une entrave

à l'adaptation au marché du travail s'il encourage les prestataires à demeurer dans des régions ou dans des professions où les perspectives d'emploi sont mauvaises.

L'assurance-chômage peut également contribuer à la stabilité économique globale en exerçant un rôle de « stabilisateur automatique », bien que ce ne soit pas là un de ses principaux objectifs. Il remplit cette fonction en contribuant au déficit de l'État et en augmentant la demande globale en période de récession, et en contribuant à l'accumulation d'un excédent et à la diminution de la demande globale en période d'expansion. En même temps, on s'est bien rendu compte au cours des dernières années que les programmes sociaux, financés par le biais de prélèvements sur le salaire, pouvaient favoriser l'instabilité économique lorsque leurs modalités de financement entraînent des augmentations de primes en période de récession, alors que les dépenses des programmes s'accroissent[2]. Par exemple, la forte augmentation des taux des primes d'assurance-chômage en 1983, alors que l'économie était tout juste en train de se remettre de la crise la plus grave depuis la Seconde Guerre mondiale, a probablement contribué à freiner la reprise.

Le régime d'assurance-chômage devrait-il servir à redistribuer les revenus et la richesse dans l'économie du Canada? Les opinions à ce sujet varient et la question a fait l'objet de longs débats. Bien sûr, à un moment donné, l'assurance-chômage redistribue les revenus obtenus auprès de ceux qui détiennent un emploi et acquittent leurs primes d'assurance-chômage à ceux qui sont sans emploi. L'exercice de cette fonction d'assurance ne signifie pas toutefois que l'on procédera nécessairement à une redistribution plus large entre les diverses catégories de revenus, régions ou occupations.

Certains Canadiens estiment que le programme d'assurance-chômage devrait se limiter à fournir une assurance sociale, et laisser le soin de redistribuer les revenus à des programmes spécifiquement conçus à cet effet. D'autres ont laissé entendre que l'assurance-chômage devrait contribuer à l'atteinte des objectifs sociaux convenus en matière de distribution des revenus. Le régime d'assurance-chômage s'est peu à peu engagé dans cette voie, notamment en étendant sa protection aux travailleurs des industries saisonnières, et en faisant correspondre le taux des prestations aux taux de chômage régionaux ainsi qu'en imposant une surtaxe aux prestataires d'assurance-chômage à revenus plus élevés.

La pauvreté et, de façon plus générale, la répartition des revenus et des chances de réussite parmi les Canadiens préoccupent fortement la Commission. Nous n'estimons pas, toutefois, qu'il conviendrait de se servir du régime d'assurance-chômage pour redistribuer les revenus, et ce pour plusieurs raisons. Les objectifs de cet ordre sont généralement établis en fonction des revenus et besoins des ménages, tandis que les prestations d'assurance-chômage sont accordées aux travailleurs individuels et n'ont aucun rapport avec leurs autres sources de revenus ou leurs biens. Pour contribuer à la redistribution, les prestations d'assurance-chômage devraient être fonction des revenus des ménages; cette transformation impliquerait que l'on vérifie les autres biens et sources de revenus. En outre, la période de référence (c'est-à-dire la période durant laquelle on ajuste les prestations en fonction des revenus) devrait être prolongée considérablement, étant donné qu'à l'heure

actuelle on effectue des calculs toutes les semaines, et que ce temps est nettement inférieur à ce que l'on juge généralement approprié pour déterminer les besoins par rapport aux revenus dans le cadre de programmes de soutien du revenu. On ne pourrait modifier ainsi le régime d'assurance-chômage sans gêner considérablement sa fonction d'assurance sociale alors que, de l'avis des commissaires, elle devrait constituer son objectif premier.

En mettant l'accent sur la fonction d'assurance sociale du régime d'assurance-chômage, la Commission ne laisse aucunement sous-entendre qu'elle est opposée aux programmes visant la redistribution des revenus. Bien au contraire, nous estimons simplement que l'assurance-chômage n'est pas un moyen approprié pour réaliser cet objectif important, et que des programmes de sécurité du revenu spécifiques ont bien plus de chances de réussir dans cette voie. Nous estimons également que les dispositions relatives aux prestations et au financement du régime d'assurance-chômage devraient avoir pour effet de faciliter, plutôt que de retarder, l'adaptation au marché du travail; elles devraient contribuer à la stabilité économique et être conçues de manière à promouvoir l'équité et l'efficacité économique au Canada.

Si les Canadiens acceptaient de reconnaître que la fonction d'assurance sociale constitue l'objectif premier du régime d'assurance-chômage, une question fondamentale se poserait : l'assurance-chômage devrait-elle être fournie par nos gouvernements, ou par le secteur privé comme c'est le cas pour la plupart des autres types d'assurances? Les commissaires estiment qu'il y a d'excellentes raisons pour que l'assurance-chômage soit à la charge de l'État. Les compagnies d'assurances privées n'offriraient probablement pas d'assurances multirisques protégeant contre le chômage, sauf peut-être dans des circonstances bien définies. L'assurance-chômage doit donc être fournie par l'État. La société dans son ensemble bénéficie d'un régime qui accepte que les risques de chômage varient quelque peu selon les employeurs et les employés, selon les régions et les époques.

Les compagnies d'assurances privées ne trouveraient pas rentable d'offrir une assurance globale contre les risques de chômage pour deux raisons. Premièrement, il serait souvent impossible pour l'assureur d'évaluer le risque que représente un assuré particulier. Et comme la plupart des gens qui représentent de faibles risques seraient moins susceptibles de souscrire à une assurance, les compagnies pourraient bien n'avoir pour clients que des assurés constituant des risques élevés, ce qui ne serait point rentable. Et si la compagnie élevait ses primes pour se protéger contre cette éventualité, elle risquerait d'attirer un nombre restreint de clients pour lesquels le risque de perte d'emploi serait encore plus élevé. En rendant obligatoire l'assurance-chômage, on évite les inconvénients de cette « sélection défavorable ».

Deuxièmement, le risque de devenir ou de demeurer chômeur peut se contrôler, dans une certaine mesure. Pour pallier ce problème de « risque moral », les compagnies d'assurances chercheraient à obtenir le genre de pouvoirs de contrôle et de surveillance que notre société canadienne ne souhaite pas accorder aux compagnies privées. Dans le cadre de notre régime actuel, étant donné le lien entre l'assurance-chômage et les centres d'emplois du Canada, il est relativement facile pour notre société de contrôler ce problème de risque moral.

L'assurance-chômage et le chômage

Un peu plus haut dans ce chapitre, les commissaires indiquaient que les modifications apportées au régime d'assurance-chômage avaient contribué à l'accroissement du taux de chômage, et que la réforme du régime constituerait un moyen d'abaisser le taux de chômage à inflation stationnaire (TCIS). La preuve qu'on réussirait à abaisser le TCIS en rendant l'assurance-chômage moins généreuse ne suffit pas toutefois à justifier de tels changements. Si le seul objectif du gouvernement canadien était d'abaisser le TCIS, il pourrait éliminer l'assurance-chômage. La question est plutôt de savoir si ces réformes seraient dans l'intérêt de la société canadienne dans son ensemble. Heureusement, bon nombre des changements que la Commission recommande contribueraient, selon nous, à abaisser le TCIS tout en favorisant la société canadienne.

Certaines études empiriques laissent clairement penser que les modifications apportées au régime d'assurance-chômage, notamment les grands changements de 1971–1972, ont influé de façon significative sur le taux de chômage du Canada. Avant 1971, le taux des prestations d'assurance-chômage (leur proportion par rapport au revenu antérieur) variait entre 43 et 53 pour cent, selon le nombre de personnes à charge; en juillet 1971 il a été élevé à 66,6 pour cent des gains assurables, sous réserve d'un revenu maximal. Les prestataires qui avaient des personnes à charge et qui avaient eu de faibles revenus ou étaient restés longtemps au chômage recevaient 75 pour cent de leurs gains assurables. Alors que la Loi stipulait auparavant que pour avoir droit aux prestations de chômage il fallait avoir travaillé un minimum de 30 semaines au cours des deux années précédentes, les nouvelles dispositions abaissaient cette exigence à huit semaines au cours de l'année précédente. De même, alors qu'un prestataire avait droit à une semaine de prestations pour deux semaines de travail, il avait désormais droit à un maximum de 44 semaines de prestations s'il avait travaillé durant un minimum de huit semaines. La protection offerte a été nettement élargie, et des périodes d'extension étaient accordées selon les régions. Ainsi les critères d'admissibilité au régime étaient élargies de manière à couvrir bien plus de gens que jamais auparavant, et ses prestations étaient également bien plus « généreuses ». Les effets de ces changements sur les dépenses et les besoins de financement se sont vite fait sentir. En 1970, les dépenses de l'assurance-chômage se sont élevées à environ 700 millions de dollars; en 1972 elles approchaient les 2 milliards de dollars. Et elles ont continué à augmenter très rapidement.

D'autres changements importants sont survenus en 1979[3]. Le taux des prestations a été abaissé à 60 pour cent et les critères d'admissibilité ont été rendus plus sévères pour ceux qui entraient sur le marché du travail pour la première fois ou qui y revenaient après une absence, ainsi que pour ceux qui avaient déjà touché d'importantes prestations au cours de leurs périodes d'admissibilité. Le régime devenait donc quelque peu moins généreux. Ces changements, bien que nettement moins importants que ceux de 1971–1972, ont également eu une incidence significative sur le chômage. Dans ce cas ils ont réduit le TCIS.

L'instabilité d'emploi : saisonnière et cyclique

La methode actuellement utilisée par le gouvernement canadien pour financer le régime d'assurance-chômage tend à subventionner les industries à emplois instables et à taxer celles à emplois stables. Comme l'indique le tableau 15-2, cette forme d'interfinancement est très importante. Elle s'explique par le fait que les taux des primes sont les mêmes pour toutes les industries et tous les employés, bien que les employés de certaines industries se prévalent bien plus que d'autres de l'assurance-chômage. Sans régime d'assurance-chômage, les industries à emplois instables, qu'il s'agisse d'instabilités saisonnières ou cycliques, seraient forcées d'offrir une prime pour attirer les travailleurs, tandis que les industries offrant une stabilité d'emploi pourraient payer des salaires inférieurs et attirer malgré tout les travailleurs. L'existence d'une assurance-chômage telle qu'elle est financée actuellement rend les industries à emplois instables plus attrayantes qu'elles ne le seraient autrement et leur permet ainsi d'offrir des primes moins importantes. D'autres part, les industries à emplois exceptionnellement stables deviennent relativement moins attrayantes, et doivent donc payer des salaires comparativement plus élevés. Ces différences dans les salaires versés dans les diverses industries ont une incidence sur les coûts de la main-d'œuvre et, en fin de compte, sur les prix des produits. Les coûts et les prix grimpent dans les industries à emplois

TABLEAU 15-2 Coefficients relatifs des prestations et des contributions (prestation/coût) d'assurance-chômage selon le secteur d'activité, Canada, 1977

Domaine d'activité	Coefficient supérieur à 1	Coefficient inférieur à 1
Agriculture	1,50	
Exploitation forestière	5,09	
Chasse et pêche	2,10	
Bâtiment	2,46	
Fabrication de denrées périssables (nourriture et boissons, etc.)	1,24	
Loisirs (sports, tourisme, etc.)	1,67	
Services personnels	1,40	
Enseignement		0,38
Services publics		0,15
Communications		0,36
Mines		0,67
Finances, assurance et immobilier		0,75
Vente au détail		0,84
Services commerciaux		0,91
Transport		0,58
Fabrication de denrées non-périssables		0,87
Total	1,00	

Source : Canada, Groupe de travail sur l'assurance-chômage, *Analyse du coût efficacité de la population assurée* (Analyse du coefficient de coût relatif), étude technique n° 12, Ottawa, Emploi et Immigration Canada, 1981, p. 7.

stables, tandis qu'ils diminuent dans les industries à emplois instables. Les consommateurs réagissent à ces changements dans les prix relatifs en achetant moins les produits qui coûtent plus cher et davantage ceux qui coûtent relativement moins cher. Ainsi, du fait de ce type d'interfinancement, les industries à emplois instables représentent une plus grande proportion de la production et des emplois, tandis que les industries à emplois stables représentent une proportion moindre.

Compte tenu que les taux des primes sont identiques pour toutes les entreprises et industries, les entreprises ne sont pas incitées à intervenir pour atténuer les variations afin d'attirer les travailleurs. Dans l'économie ouverte et dynamique du Canada, biens et services évoluent constamment. Notre climat également entraîne d'importantes variations saisonnières. Les entreprises peuvent s'adapter à ces fluctuations de diverses façons : en contrôlant leurs stocks, en diversifiant leur gamme de produits, en modifiant les délais entre la réception des commandes et la livraison, en mettant du travail de côté en prévision des périodes de ralentissement, en modifiant les heures de travail des employés, ou en mettant à pied et en réembauchant des employés, ce qui permet d'adapter l'importance des effectifs en fonction des besoins. Bien sûr les entreprises choisissent les méthodes les moins coûteuses. L'assurance-chômage, en facilitant les mises à pied et la « réembauche » offre une méthode relativement bon marché, par rapport à toutes les autres, de s'adapter aux fluctuations de la demande.

C'est dans les industries saisonnières du Canada, souvent concentrées dans des régions déprimées, ainsi que parmi les travailleurs n'ayant aucune stabilité d'emploi, quelles que soient l'industrie et la région, que l'on retrouve une part disproportionnée des chômeurs. Pour bien des travailleurs canadiens les problèmes de sécurité du revenu sont donc intimement liés à l'aspect saisonnier de l'activité économique. Or, si nous ne pouvons modifier notre climat, nous pouvons au moins nous assurer que nos politiques économiques n'aggravent pas davantage la situation. Les subventions d'assurance-chômage qui font partie intégrante de l'infrastructure de certaines industries du Canada, notamment l'industrie forestière et celle de la construction, contribuent à leur donner de l'importance, à les rendre moins stables et plus attrayantes aux travailleurs qu'elles ne le seraient sans cet appui. De même, les taxes imposées aux industries à emplois stables les rendent plus petites qu'elles ne le seraient sans cette perte de fonds. En outre, on trouve dans toutes les industries et régions des travailleurs qui préfèrent occuper des emplois intermittents, entrecoupés d'arrêts de travail réguliers subventionnés par le biais des prestations d'assurance-chômage. Tous ces facteurs font augmenter le taux de chômage moyen de notre économie et diminuer son niveau de production réel.

Une étude[4] des effets des dispositions de l'assurance-chômage réalisée à Terre-Neuve et en Alberta indique que si la « générosité » du régime dans les régions à fort taux de chômage était étendue à l'ensemble du Canada, le chômage et les emplois de courte durée augmenteraient considérablement. Les auteurs de l'étude concluent que les principales différences entre les régions tiennent au fait que dans celles où les taux de chômage sont élevés, les travailleurs connaissent un grand nombre de courtes périodes de chômage,

alors que dans les autres régions, les arrêts de travail sont généralement plus longs mais bien moins nombreux. De telles conclusions tendent à confirmer l'hypothèse selon laquelle le régime d'assurance-chômage encourage la concentration d'emplois instables et de courte durée dans les régions à fort chômage et à grande concentration d'industries saisonnières.

Une étude antérieure[5] avait révélé que dans la grande majorité des industries et des provinces, la tendance à diminuer le caractère saisonnier des activités s'était ralenti ou même inversé après 1971. La réduction des fluctuations saisonnières dans l'industrie de la construction, la plus fortement subventionnée par l'assurance-chômage, avait été particulièrement importante.

La façon la plus générale de pallier ces effets consiste à établir les primes en fonction des taux de mises à pied d'une entreprise ou du rythme auquel des prestations de chômage sont versées à ses travailleurs. Dans la plupart des autres régimes d'assurance, qu'il s'agisse de ceux administrés par des compagnies du secteur privé comme les assureurs automobile, ou de ceux en vigueur dans le secteur public comme le régime des accidents du travail, les tarifs sont fixés en fonction d'« expériences passées ». (Ces entreprises, toutefois, établissent des tarifs qui s'appliquent à des groupes et non pas à des individus.) En ayant recours à ce type de tarification pour les primes d'assurance-chômage on inciterait les entreprises à moins utiliser les mises à pied pour répondre aux fluctuations de la demande et à recourir davantage au partage du travail, à l'accumulation de stocks et à la mise en réserve de travail en prévision des périodes creuses.

Aux États-Unis, où divers régimes tarifés en fonction des résultats techniques sont exploités dans divers états, un certain nombre d'études empiriques[6] ont été réalisées. Elles indiquent toutes qu'une proportion importante des emplois de courte durée et du chômage est imputable à l'absence d'un rapport adéquat entre les primes et les risques. Ainsi les analystes américains sont d'accord pour reconnaître les effets des régimes d'assurance-chômage actuellement en vigueur dans leur pays sur l'instabilité d'emploi.

Au Canada, on ne pourra déterminer dans quelle mesure le régime d'assurance-chômage devrait être tarifé en fonction des résultats techniques avant d'avoir effectué des analyses et des études approfondies. Il semble cependant évident qu'en apportant une modification de ce genre au mode de financement de notre régime d'assurance-chômage actuel, on améliorerait son aspect stimulant tout en abaissant le TCIS.

La durée des recherches d'emploi

La modification de la structure des prestations d'assurance-chômage influerait sur le taux de chômage du Canada de diverses façons. Les effets pourraient se ressentir sur la durée des démarches entreprises pour rechercher un emploi, des prestations plus élevées pouvant contribuer à abaisser les coûts des recherches des travailleurs. Le tableau 15-3 indique que le rapport entre le versement de prestations d'assurance-chômage et la durée du chômage a fait l'objet de nombreuses enquêtes, aussi bien au Canada qu'aux États-Unis.

Les commissaires estiment utile de se pencher sur les résultats des études américaines dans ce Rapport pour deux grandes raisons. D'une part, les régimes d'assurance-chômage américains varient d'un État à l'autre, et cette situation est donc idéale pour examiner comment les diverses dispositions influent sur la durée du chômage. D'autre part, les études américaines, surtout celles réalisées depuis 1976, sont basées sur des données relatives aux demandeurs individuels. Cette information revêt une grande importance lorsque l'on tente de déterminer dans quelle mesure un système encourage le retour au travail. Les études canadiennes sont également fort utiles étant donné qu'elles permettent de dégager les effets des grands changements apportés au régime canadien d'assurance-chômage dans les années 1970.

TABLEAU 15-3 Répercussions prévues d'une hausse des prestations d'assurance-chômage sur la durée du chômage au Canada et aux États-Unis

Études[a]	Semaines supplémentaires de chômage
Canada[b]	
Green et Cousineau (1976)	+1,4
Rea (1977)[c]	+1,5
Maki (1977)	+2,0
Lazar (1978)	+2,0
États-Unis[d]	
Chapin (1971)[e]	+0,4
Marston (1975)	+1,0
Ehrenberg and Oaxaca (1976)	+1,5
Classen (1977)	+1,1
Holen (1977)	+1,0
Burgess and Kingston (1977)	+1,0

a) Ces études sont énumérées dans les notes au chapitre 15, sauf exception;
b) hausse de 43 pour cent (avant 1971) à 67 pour cent (1972) au niveau du taux du revenu de remplacement;
c) Dans le cadre de son évaluation des répercussions globales, Rea en est arrivé à un nombre maximal de quatre semaines;
d) Répercussions simulées à partir d'une hausse de 50 à 60 pour cent du taux du revenu de remplacement;
e) Gene Chapin, « Unemployment Insurance, Job Search, and the Demand for Leisure » dans *Western Economic Journal*, n° 9, mars 1971, p. 102–107.

La première partie du tableau 15-3 indique, sous forme condensée, les conséquences des modifications de 1971 sur la durée du chômage, selon quatre études canadiennes. Deux d'entre elles[7] estiment que ces changements ont fait augmenter la durée du chômage de deux semaines. Les deux autres, basées sur une approche quelque peu différente, proposent des chiffres légèrement inférieurs, soit 1,4 et 1,5 semaines[8].

Les effets des modifications de 1979 sur la durée du chômage ont fait l'objet d'une étude plus récente[9]. Ses auteurs ont constaté que la diminution

du taux de prestations de 66,6 à 60 pour cent a fait diminuer les périodes de chômage pour tous les groupes, quels que soient leur âge ou leur sexe. D'autres études récentes[10] ont également constaté d'importants rapports entre l'assurance-chômage et la durée des recherches d'emploi. Une étude[11] préparée pour cette Commission révèle que la proportion des gens à la recherche d'un travail alors qu'ils sont employés par rapport à ceux qui sont au chômage s'est élevée entre 1976 et 1978 et 1979 et 1981. Il en ressort que les modifications de 1979, en augmentant les coûts du chômage, avaient encouragé les gens à rechercher un travail en cours d'emploi, plutôt qu'au moment où ils étaient chômeurs.

Une étude américaine[12] a comparé la situation des prestataires d'assurance-chômage avec celle de personnes sans emploi qui ne touchent pas de prestations de chômage. Cette approche semble intéressante de prime abord, mais elle présente l'inconvénient de porter sur des populations dont les caractéristiques ne sont pas facilement comparables. Les auteurs de trois études indépendantes[13], s'appuyant sur des données micro-économiques relatives à la durée du chômage des prestataires de l'assurance-chômage, estiment que chaque augmentation de 10 pour cent de la proportion des prestations d'assurance-chômage par rapport aux revenus qu'elles remplacent entraîne une prolongation d'une semaine de la durée moyenne des périodes chômées. La méthodologie utilisée dans ces études consistait à étudier les variations de la durée des arrêts de travail dans les divers États américains ayant des régimes d'assurance-chômage différents, en tenant compte des caractéristiques particulières de la population et de la situation économique. Une étude précédente[14] avait conclu que l'augmentation était légèrement supérieure, soit 1,5 par semaine, mais ce résultat ne s'appliquait qu'à un groupe particulier, celui des hommes âgés de plus de 45 ans. Pour les autres groupes étudiés, les résultats étaient inférieurs[15]. Étant donné la diversité des données et des méthodes utilisées, les résultats sont fiables : aux États-Unis, une augmentation de 10 pour cent du taux de remplacement des revenus, d'un État à l'autre, peut se traduire par une période chômée moyenne d'une semaine de plus; au Canada, l'augmentation de 1971 qui était presque deux fois supérieure à ce pourcentage, a entraîné une augmentation de près de deux semaines de la durée des arrêts de travail. Les résultats américains et canadiens semblent donc concorder. Les auteurs des deux autres ouvrages[16] réalisés dans ce domaine considèrent les résultats empiriques concluants au point qu'ils estiment le problème résolu.

Les conséquences d'une plus longue durée de chômage

Le fait que la durée du chômage soit plus longue lorsque la structure des prestations d'assurance-chômage est plus généreuse peut avoir un effet bénéfique pour la société, s'il se traduit par une recherche d'emploi plus productive. En d'autres termes, les prestations d'assurance-chômage représentent un investissement dans la recherche d'un emploi, et il importe donc d'évaluer ce que rapporte cet investissement. Il peut être justifié d'investir davantage si cela permet à la personne qui en bénéficie de

rechercher un travail de façon plus efficace, de gagner davantage par la suite ou d'obtenir un emploi plus stable.

On sait bien moins de choses à propos de ces questions qu'à propos des effets des niveaux de prestations sur la durée du chômage. Il existe toutefois une étude[17] sur l'intensité des recherches. Son auteur, en s'appuyant sur un large échantillon de prestataires d'assurance-chômage américains, a conclu que le fait de prolonger la période de prestations d'un mois ou d'augmenter le taux de remplacement du revenu de huit pour cent se traduit par une *réduction* de 6,5 pour cent du nombre d'heures moyennes consacrées chaque semaine à la recherche d'un emploi : c'est-à-dire que l'intensité des recherches diminue. Ainsi l'ensemble des efforts de recherche est modifié par deux facteurs qui s'annulent l'un l'autre : le nombre de semaines de recherche augmente, mais par contre le nombre d'heures de recherches par semaine décroît.

Les résultats empiriques concernant l'effet des régimes d'assurance-chômage sur l'importance des revenus après le chômage sont divers : les estimations varient de zéro[18] à 12,3 pour cent[19]. Étant donné les grandes difficultés méthodologiques liées à cette question[20], il est difficile de tirer des conclusions fermes. Quant aux effets des prestations d'assurance-chômage sur la stabilité d'emploi après le chômage, ils ont fait l'objet d'une seule étude[21] qui utilise une méthode fort rudimentaire. Elle ne relève aucune relation entre le niveau des prestations d'assurance-chômage et la stabilité d'emploi subséquente. Ainsi les études empiriques ne réussissent pas à démontrer les avantages du régime d'assurance-chômage aussi clairement qu'elles en évaluent les coûts.

L'adaptation interrégionale au marché du travail[22]

Traditionnellement, les mouvements de migration entre régions se sont toujours produits selon le même modèle : on quittait les régions à revenus relativement faibles et à mauvaises perspectives d'emplois pour s'installer dans des régions à revenus relativement élevés et à bonnes possibilités d'emplois. Depuis les années 1930, l'Ontario, l'Alberta et la Colombie-Britannique ont généralement connu une immigration nette tandis que les autres provinces connaissaient une émigration nette. Ces flots de migration constituent un facteur important d'adaptation aux changements économiques. Étant donné que les gens se déplacent habituellement pour quitter des régions à faibles salaires ou à possibilités d'emplois défavorables pour s'installer dans des régions à salaires plus élevés offrant de meilleures perspectives, la migration augmente le niveau global de revenus au Canada et réduit le chômage structurel.

Or l'existence de l'assurance-chômage pourrait bien freiner ce processus d'adaptation dans la mesure où elle rend les régions offrant de mauvaises perspectives d'emplois relativement plus attrayantes qu'elles ne le seraient autrement. En 1971, le régime d'assurance-chômage était différencié selon les régions : les périodes d'admissibilité étaient écourtées tandis que les périodes de prestations étaient prolongées dans les régions à taux de chômage élevé. Il

est donc fort probable que le régime d'assurance-chômage a encore davantage retardé le départ des régions à fort taux de chômage depuis 1971.

Parallèlement à la réforme du régime d'assurance-chômage fédéral effectuée en 1971, on a enregistré un changement historique dans les mouvements migratoires entre provinces. Alors qu'auparavant les quatre provinces de l'Atlantique avaient connu une émigration nette, elles commençaient à enregistrer une immigration nette qui devait se maintenir après 1971. Divers auteurs ont tenté de déterminer si ce changement pouvait être attribué en partie aux modifications apportées au régime d'assurance-chômage. Une étude[23] limitée aux mouvements entre le Nouveau-Brunswick, la Nouvelle-Écosse et l'Ontario a permis de confirmer que l'émigration, depuis les provinces de l'Atlantique où les revenus sont faibles et les taux de chômage élevés vers l'Ontario où les perspectives d'emplois sont meilleures, avait diminué de façon significative. L'auteur estimait la diminution de l'émigration attribuable à la réforme du régime d'assurance-chômage à environ 3 000 personnes par année. Et il rejetait l'hypothèse selon laquelle elle avait également entraîné des retours.

Une étude plus générale[24], portant sur les effets de tous les paiements de transferts régionaux sur la répartition interprovinciale des ressources humaines du Canada, analysait plus particulièrement notre régime d'assurance-chômage. Basée sur un échantillon micro-économique très vaste et détaillé, l'étude concluait également que le ralentissement de l'émigration à partir des provinces de l'Atlantique vers le reste du Canada après 1971 correspond à la modification d'éléments importants du régime d'assurance-chômage. Pour les provinces de l'Atlantique dans leur ensemble, on estime que 8 000 personnes de moins avaient émigré par année, toutes autres choses étant égales par ailleurs. Une étude canadienne plus récente[25], la seule réalisée chez nous pour examiner les mouvements de migration entre régions métropolitaines recensées, constate également que l'assurance-chômage a une forte incidence sur la migration, surtout depuis 1971.

Dans l'ensemble, donc, il semble que le régime d'assurance-chômage du Canada ralentisse effectivement l'adaptation au marché du travail, notamment en n'incitant pas les gens à quitter les régions à faibles revenus et à fort chômage. Ces conséquences sont particulièrement marquées depuis les modifications apportées à la *Loi sur l'assurance-chômage* en 1971, qui ont introduit des différences régionales dans le régime. Ce facteur relativement nouveau contribue à augmenter le chômage structurel au Canada et à abaisser le niveau de vie de notre population dans son ensemble. Les commissaires apprécient le fait que les différences régionales du régime ont pour but d'assurer l'équité, mais estiment néanmoins que ces objectifs peuvent être atteints par d'autres politiques qui auraient moins d'effets néfastes sur le chômage et les revenus.

Sommaire et conclusions

Les commissaires croient que l'ampleur exceptionnelle du chômage actuel s'explique par l'insuffisance de la demande globale. Dans les circonstances, le régime d'assurance-chômage est d'un grand secours pour beaucoup de

Canadiens. Au plan macro-économique, il peut stabiliser la consommation en maintenant automatiquement le revenu des chômeurs durant une récession. Même si son rôle de stabilisateur automatique a été réduit ces dernières années à cause des changements apportés à son mode de financement, l'assurance-chômage a probablement empêché que le chômage n'atteigne des proportions encore plus tragiques au cours de la grave récession que nous venons de connaître.

Mais, d'autre part, il est évident que certaines dispositions de l'assurance-chômage n'encouragent pas le retour au travail et ont un effet négatif sur le mécanisme d'ajustement de notre marché du travail national. Après avoir passé en revue les données compilées par leurs recherchistes, les commissaires ont conclu que le régime d'assurance-chômage :

- contribue à augmenter la durée du chômage;
- accroît le nombre des mises à pied temporaires;
- renforce la concentration d'emplois instables et temporaires dans les régions à fort taux de chômage et à bas salaires; et
- subventionne de façon trop généreuse les Canadiens dont le comportement sur le marché du travail se caractérise habituellement par l'instabilité.

Nous sommes convaincus, par conséquent, que le régime d'assurance-chômage du Canada ne contribue pas réellement à favoriser les adaptations nécessaires au marché du travail, ni à la création d'emplois stables et productifs. Le régime d'assurance-chômage devrait donc être révisé et rendu plus efficace dans les prochaines années. Nous recommandons toutefois que les réformes soient introduites graduellement, au fur et à mesure que l'économie canadienne se dirigera à nouveau vers le plein emploi.

En ce qui a trait à son financement, il serait important de le réformer en faisant correspondre davantage les primes aux risques de mise à pied. Ce mode de tarification basé sur les résultats antérieurs devrait être appliqué individuellement à chaque entreprise, plutôt qu'à l'échelle de groupes ou d'industries dans leur ensemble. La Commission considère qu'il s'agit du changement le plus important qu'il faudrait apporter au régime canadien d'assurance-chômage. On éviterait ainsi la nécessité de lancer des programmes spéciaux pour encourager le partage du travail[26]. Lorsque les primes sont les mêmes pour tous, l'assurance-chômage incite les employeurs et les employés à avoir recours aux mises à pied plutôt qu'à des réductions des heures de travail pour répondre aux fluctuations temporaires de la demande, étant donné que le régime est conçu de sorte que les prestations sont versées à des individus sans emploi durant des semaines complètes. Pour combattre cette tendance qui n'était pas voulue, une politique d'indemnisation à court terme a été introduite en 1982. Bien que cette politique ait réussi à encourager le partage du travail, elle coûte bien plus cher que les prestations ordinaires et ses coûts d'administration sont élevés. Chaque projet de travail partagé doit être approuvé sur une base individuelle par l'employeur, les employés et la Commission de l'assurance-chômage. Éliminer cet obstacle au partage du travail, en introduisant la tarification basée sur les résultats antérieurs, constitue donc une approche beaucoup plus subtile que celle du

système actuel qui combine une structure financière qui décourage le partage du travail et un programme spécial coûteux destiné à contrer cette tendance.

Quoique l'on sache assez peu jusqu'à quel point l'assurance-chômage a contribué à la stabilité macro-économique du Canada, on peut affirmer que ses effets stabilisateurs se sont détériorés après les modifications apportées entre 1976 et 1980. Ces changements ont forcé le secteur privé à prendre en charge la plupart des variations cycliques des coûts du régime. Les modalités de financement du régime d'assurance-chômage devraient être modifiées de façon à renforcer ses propriétés stabilisatrices.

Les autres réformes de l'assurance-chômage que propose la Commission se rapportent aux prestations. Nous avons l'intention de n'indiquer que la nature générale de ces réformes, parce qu'une analyse et des études plus poussées seraient nécessaires s'il fallait entrer dans les détails. À notre avis, une réforme appropriée comporterait les éléments suivants :

- la réduction du taux des prestations à 50 pour cent du revenu;
- l'augmentation du nombre de semaines d'emploi donnant droit aux prestations de 15 à 20 semaines au cours de l'année écoulée;
- le resserrement du rapport entre la durée maximum de versement des prestations et la durée minimum d'emploi : par exemple, deux ou trois semaines de travail pourraient donner droit à une semaine de prestations; et
- l'élimination des particularités régionales dans le régime d'assurance-chômage.

L'élimination des particularités régionales du régime d'assurance-chômage encouragerait, au lieu de décourager comme c'est le cas du régime actuel, le déplacement de la main-d'œuvre vers les régions à plus fort taux d'emplois. Le système actuel tend à perpétuer les différences régionales en matière de chômage et cette situation, en l'absence d'un système de tarification basé sur les résultats, contribue à renforcer la concentration d'emplois instables et temporaires dans des régions à fort taux de chômage et à faibles revenus.

Les autres propositions de réforme de la structure des prestations visent à encourager la stabilité d'emploi, à augmenter l'intensité des recherches d'emploi en cours de chômage, et à accroître la proportion de recherches menées en cours d'emploi. Le taux de prestations de 50 pour cent que nous recommandons est basé sur une estimation des coûts et des prestations de l'assurance-chômage, ainsi que sur un calcul du taux qui rapporterait les plus grands bénéfices nets[27].

Les changements proposés par cette Commission à la structure des prestations reflètent aussi son opinion selon laquelle le régime d'assurance-chômage a pris trop d'ampleur par rapport à d'autres programmes relatifs au marché du travail, et les possibilités d'emploi pour les Canadiens s'amélioreraient si une partie des fonds consacrés à l'assurance-chômage étaient réorientés au profit de programmes destinés à faciliter l'adaptation aux changements technologiques et économiques.

De telles modifications auraient pour effet de décourager l'instabilité d'emploi. Selon le système actuel, toute personne ayant accumulé ne serait-ce que dix semaines assurables peut bénéficier de 40 semaines de prestations à

raison de 60 pour cent de son salaire assurable moyen. Elle peut ainsi obtenir des prestations représentant plus de 240 pour cent de son revenu. En vertu des réformes proposées, une telle personne n'aurait droit qu'à des prestations égales à 17 pour cent de ses revenus lorsqu'elle a occupé des emplois instables. Par contre, le système accorderait une pleine année de prestations aux personnes ayant travaillé régulièrement au cours des deux ou trois années précédentes.

Les propositions des commissaires visent principalement à redistribuer l'argent provenant des primes et de l'impôt général à des fins plus productives telles que la création d'emplois durables et bien rémunérés, à permettre une meilleure adaptation au marché du travail et à offrir une protection convenable aux travailleurs éprouvant des difficultés sur le marché du travail. Nous croyons fermement qu'il conviendrait d'envisager ces changements dans le cadre d'un ensemble cohérent de réformes des programmes visant la sécurité du revenu et le marché du travail. Il faudra notamment les examiner en tenant compte du Programme temporaire d'assistance au recyclage (PTAR) décrit à la section suivante, ainsi que du Régime universel de sécurité du revenu (RUSR) décrit au chapitre 19. Le RUSR assurerait aux Canadiens à faible revenu une aide supplémentaire sous forme de prestations de supplément de revenu, que leur revenu de base provienne d'un emploi ou bien d'un emploi et de l'assurance-chômage. On amortirait ainsi l'impact des réformes de l'assurance-chômage, en particulier pour les Canadiens à faible revenu ayant des responsabilités familiales, qui perdent leur emploi. La combinaison du RUSR et de l'assurance-chômage assurerait un revenu supérieur au régime actuel pendant la période de prestations d'assurance-chômage. Le RUSR accorderait également un supplément de revenu aux travailleurs forcés d'accepter des salaires moins élevés pour réintégrer le marché du travail. Nous insistons, toutefois, sur le fait que l'ensemble de nos réformes n'apporterait plus jamais un avantage financier à ne pas travailler, comme certains régimes de revenu garanti et certaines combinaisons d'assurance-chômage et d'aide sociale ont tendance à le faire de nos jours.

Les changements proposés aux prestations d'assurance-chômage se refléteraient sur leurs coûts. La réduction de 60 à 50 pour cent des gains assurables entraînerait des économies d'au moins 17 pour cent de l'ensemble des prestations de base. Les prestations supplémentaires, actuellement financées à partir des revenus consolidés, atteignent 21 pour cent du total des prestations ordinaires. Il n'est pas possible de calculer les économies qui découleraient du renforcement des critères d'admissibilité et du resserrement du rapport entre la durée maximale de prestations et la durée d'emploi, parce que ces facteurs dépendent d'hypothèses complexes relatives au comportement des travailleurs. Le recours à l'assurance-chômage serait aussi quelque peu diminué grâce à la tarification basée sur les résultats antérieurs, à la réduction du niveau des prestations et au rapport plus étroit entre la durée de versement des prestations et la période d'admissibilité. Globalement, le coût des prestations d'assurance-chômage serait probablement réduit d'au moins 35 à 40 pour cent, soit environ quatre milliards de dollars, pour un taux de chômage comparable à celui de 1985. Les commissaires croient que ces fonds devraient être utilisés pour faciliter les adaptations au marché du travail par la création d'un programme d'aide temporaire à l'adaptation.

Notes

1. Cette section s'inspire de cinq recherches préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada : Jean-Michel Cousineau, « L'assurance-chômage et les ajustements sur les marchés du travail »; et Jonathan R. Kesselman, « Un système global de sécurité du revenu pour les travailleurs canadiens » dans *La répartition des revenus et la sécurité économique au Canada*, vol. 1; de S. F. Kaliski, « Tendances, changements et déséquilibres : un tour d'horizon du marché du travail au Canada » dans *Le travail de salaire : le marché du travail au Canada*, vol. 17; de Morley Gunderson, « Les solutions de rechange aux licenciements, aux congédiements et aux fermetures d'usines » dans *L'adaptation au changement : l'ajustement du marché du travail au Canada*, vol. 18; et finalement, de John Vanderkamp, « L'efficacité du processus d'ajustement interrégional » dans *Les disparités et les ajustements interrégionaux*, vol. 64, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.
2. Consulter par exemple, M. Ellman, « L'expérience macro-économique récente aux Pays-Bas » dans *L'expérience macro-économique : un colloque*, vol. 24 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985; et « The Crisis of the Welfare State – the Dutch Experience » dans *The Economics of Human Betterment*, K.E. Boulding (édit.), Londres, Macmillan, 1984.
3. Depuis 1971, la *Loi sur l'assurance-chômage*, les règlements qu'elle impose et les pratiques administratives qui s'y rattachent ont fait l'objet de fréquentes modifications. Pour plus de détails, voir ce que G. Dingledine dit à ce sujet dans *Chronologie des réponses : l'évolution de l'assurance-chômage de 1940 à 1980*, deuxième document technique du Groupe de travail sur l'assurance-chômage, Ottawa, Emploi et Immigration Canada, 1981; ainsi que *Financing Canadian Unemployment Insurance* de Jonathan R. Kesselman, Toronto, Association canadienne d'étude fiscale, 1983.
4. G. Glenday et J. Alam, « Les expériences individuelles du marché du travail : l'assurance-chômage et les effets régionaux », Ottawa, Emploi et Immigration Canada, Groupe de travail sur le développement du marché, 1982.
5. Voir S. F. Kaliski, « Some Aspects of the Nature and Duration of Unemployment in Canada » dans *Issues in Canadian Policy (II), Proceedings of a Conference*, R. G. Wirick et D.D. Purvis (édit.), Kingston, Queen's University, Institut de la recherche économique, 1979.
6. Voir, par exemple, Martin Feldstein, « The Effect of Unemployment Insurance on Temporary Layoff Unemployment » dans *American Economic Review*, n° 68, décembre 1978, p. 834–846; Robert H. Topel, « On Layoffs and Unemployment Insurance » dans *American Economic Review*, n° 73, septembre 1983, p. 541–559; Arlene Holen, « Effects of Unemployment Insurance Entitlement on Duration and Job Search Outcome » dans *Industrial and Labor Relations Review*, n° 30, juillet 1977, p. 445–450; Frank Brechling, « Unemployment Insurance Taxes and Labor Turnover: Summary of Theoretical Findings » dans *Industrial and Labor Relations Review*, n° 30, juillet 1977, p. 483-494; Henry Saffer, « The Effects of Unemployment Insurance on Temporary and Permanent Layoffs » dans *Review of Economics and Statistics*, n° 65, 1983, p. 647–651; et finalement, Harry C. Benham, « Unemployment Insurance Incentives and Unemployment Duration Distributions » dans *Review of Economics and Statistics*, n° 65, février 1983, p. 139–143.
7. Consulter Dennis R. Maki, « Unemployment Benefits and the Duration of Claims in Canada » dans *Applied Economics*, n° 9, septembre 1977, p. 227–236; et Fred Lazar, « The Impact of the 1971 Unemployment Insurance Revisions on Unemployment Rates: Another Look » dans *Revue canadienne d'économique*, n° 11, août 1978, p. 559–570.

8. Voir Jean-Michel Cousineau et Christopher Green, « Chômage et programmes d'assurance-chômage » Ottawa, Conseil économique du Canada, 1976; et Samuel A. Rae, « Unemployment Insurance and Labour Supply: A Simulation of the 1971 Unemployment Insurance Act » dans *Revue canadienne d'économique*, n° 10, 1977, p. 263–278.

9. Se référer à Charles M. Beach et S. F. Kaliski, « Measuring the Duration of Unemployment from Gross Flow Data » dans *Revue canadienne d'économique*, n° 16, 1983, p. 258–263.

10. Voir Surendra Gera et Abrar Hasan, *Recherche d'emploi, chômage et gains salariaux sur le marché du travail*, Ottawa, Conseil économique du Canada, 1982; et G. Glenday et J. Alam, « Les expériences individuelles du marché du travail : l'assurance-chômage et les effets régionaux ».

11. S. F. Kaliski, « Tendances, changements et déséquilibres : un tour d'horizon du marché du travail au Canada » dans *Le travail et le salaire : le marché du travail au Canada*, vol. 17 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.

12. Consulter Stephen T. Marston, « The Impact of Unemployment Insurance on Job Search » dans *Brookings Papers on Economic Activity*, n° 1, 1975, p. 13–48.

13. Voir Kathleen P. Classen « The Effect of Unemployment Insurance on the Duration of Unemployment and Subsequent Earnings » dans *Industrial and Labor Relations Review*, n° 30, juillet 1977, p. 438–444; Arlene Holen, « Effects of Unemployment Insurance Entitlement on Duration and Job Search Outcome » dans *Industrial and Labor Relations Review*, n° 30, juillet 1977; et Paul L. Burgess et Jerry L. Kingston, « The Impact of Unemployment Insurance Benefits on Reemployment Success » dans *Industrial and Labor Relations Review*, n° 30, octobre 1976, p. 25–31.

14. Voir Ronald G. Ehrenberg et Ronald L. Oaxaca, « Unemployment Insurance, Duration of Unemployment and Subsequent Wage Gain » dans *American Economic Review*, n° 66, décembre 1976, p. 754–766.

15. *Ibid.*, p. 765.

16. Harry C. Benham, « Unemployment Insurance Incentives and Unemployment Duration Distributions »; et Robert H. Topel et Finis Welch, « Unemployment Insurance: Survey and Extensions » dans *Economica*, n° 47, août 1980, p. 351–379.

17. John M. Barron et Otis W. Gilley, « The Effect of Unemployment Insurance on the Search Process » dans *Industrial and Labor Relations Review*, n° 32, avril 1979, p. 363–366.

18. Kathleen P. Classen, « The Effect of Unemployment Insurance on the Duration of Unemployment and Subsequent Earnings » dans *Industrial and Labor Relations Review*, n° 30, juillet 1977.

19. Paul L. Burgess et Jerry L. Kingston, « The Impact of Unemployment Insurance Benefits on Reemployment Success » dans *Industrial and Labor Relations Review*, n° 30, octobre 1976.

20. Consulter Finis Welch, « What Have We Learned from Empirical Studies of Unemployment Insurance? » dans *Industrial and Labor Relations Review*, n° 30, juillet 1977, p. 451–461.

21. Se référer, encore une fois, à l'étude de Kathleen P. Classen, « The Effect of Unemployment Insurance on the Duration of Unemployment and Subsequent Earnings » dans *Industrial and Labor Relations Review*, n° 30, juillet 1977.

22. Pour en savoir davantage sur les études empiriques relatives à la migration au Canada voir le document de John Vanderkamp « L'efficacité du processus d'ajustement interrégional » dans *Les disparités et les ajustements interrégionaux*,

vol. 64 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.

23. Voir Jean-Michel Cousineau, « La mobilité interprovinciale au Canada : le cas de l'Ontario, du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Écosse » dans *L'actualité économique*, n° 55, 1979, p. 501–515.

24. Consulter Stanley L. Winer et Denis Gauthier, *Internal Migration and Fiscal Structure: An Econometric Study of the Determinants of Interprovincial Migration in Canada*, Ottawa, Conseil économique du Canada, 1982.

25. Paul Shaw, *Inter-metropolitan Migration in Canada: Changes and Determinants over Three Decades*, Ottawa, Statistique Canada, 1984.

26. Pour mieux connaître les rapports entre l'assurance-chômage et le partage du travail, voir le document de Frank Reid, « La réduction des heures de travail : le travail partagé et la baisse du chômage » dans *Le travail et le salaire : le marché du travail au Canada*, vol. 17 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.

27. Consulter les études de Martin Neil Baily, « Unemployment Insurance as Insurance for Workers » dans *Industrial and Labor Relations Review*, n° 30, juillet 1977, p. 495–504, et « Some Aspects of Optimal Unemployment Insurance » dans *Journal of Public Economics*, n° 10, 1978, p. 379–402; ainsi que l'article de J. S. Fleming, « Aspects of Optimal Unemployment Insurance » dans *Journal of Public Economics*, n° 10, 1978, p. 403–425.

Le Programme temporaire d'assistance au recyclage (PTAR)

Nous avons fait ressortir dans les sections précédentes que l'assurance-chômage constitue un élément essentiel de toute politique moderne du marché du travail, mais que certaines de ses dispositions créent des obstacles à l'adaptation au marché du travail. Nous avons noté également que toute mesure que pourrait prendre le gouvernement du Canada pour réduire le chômage structurel et frictionnel en aidant les Canadiens à s'adapter aux nouvelles ouvertures du marché du travail contribuera à augmenter le nombre d'emplois à de faibles niveaux d'inflation. Pour ce faire, nous croyons qu'il importe que le gouvernement envisage de renforcer les réformes de l'assurance-chômage suggérées plus haut par la création d'un programme qui aidera les Canadiens à s'adapter aux exigences du marché du travail.

Le Programme temporaire d'assistance au recyclage (PTAR) aidera la main-d'œuvre canadienne à saisir les possibilités nouvelles qui s'annoncent. Il devrait donc avant tout permettre d'acquérir les compétences nécessaires et favoriser une plus grande mobilité des travailleurs. Il pourrait aussi à l'occasion contribuer à mettre en place de nouvelles mesures de développement dans des communautés en difficulté. Les prestations du PTAR seraient généralement destinées aux travailleurs qui ont épuisé leur recours à l'assurance-chômage, ou à ceux qui semblent avoir été mis à pied de façon permanente, même s'ils ont encore droit aux prestations d'assurance-chômage. Les commissaires recommandent que le PTAR soit constitué principalement des éléments suivants :

- *Davantage de fonds pour le financement de programmes de formation sur le tas* ou, lorsque de nouvelles possibilités d'emplois se présentent, de programmes dispensés par des institutions. Les prestataires du PTAR pourraient apporter dans leur nouvel emploi leur subvention à la formation sur le tas, ou un montant forfaitaire, plus une indemnité plus élevée pour les coûts de formation. Les prestataires du PTAR auront généralement été éprouvés par les incertitudes et les frustrations du marché du travail, et il est donc d'autant plus important que la formation offerte dans le cadre de ce programme corresponde à des perspectives d'emplois réels, et non pas à des projets tout simplement destinés à occuper les gens.
- *Des programmes de subvention salariale transférable.* Les prestataires du PTAR seront probablement restés sans emploi durant longtemps et seront pour la plupart des personnes plus âgées. Ils risquent donc d'être désavantagés par rapport à d'autres dans la recherche d'un emploi. On pourrait atténuer grandement ou même éliminer ce désavantage en leur accordant une subvention de salaire qu'ils pourront emporter avec eux.
- *Des régimes de retraite anticipée.* Une telle mesure présenterait un grand intérêt pour les travailleurs autour de la soixantaine, et serait préférable à toute autre mesure qui entraînerait le déracinement de travailleurs âgés. Des prestations du PTAR seraient donc consacrées à cette fin.
- *Des subventions à la mobilité.* Les gouvernements se sont peu servi jusqu'ici de cette forme de subvention pour intervenir sur le marché du travail. Or, si ces subventions étaient suffisamment généreuses, elles

pourraient contribuer largement à encourager les travailleurs ayant des responsabilités familiales à se déplacer pour trouver de nouveaux emplois ailleurs. C'est souvent la perte de valeur nette réelle de leur propriété qui empêche les travailleurs âgés de 25 à 54 ans de se déplacer. Cela est particulièrement vrai dans le cas de ceux qui devraient quitter des villes mono-industrielles en déclin pour aller dans des régions plus prospères et, bien souvent, dans des centres urbains relativement importants. Le PTAR devrait prévoir le versement d'indemnités pour compenser de telles pertes. Les subventions à la mobilité pourraient donc couvrir les frais de déménagement et compenser une partie des moins-value immobilières.

- *Un financement de projets spéciaux*. Les travailleurs d'une entreprise sur le point de fermer devraient pouvoir, dans certaines circonstances, acheter l'usine pour la rouvrir en coopérative ou se regrouper pour créer de nouveaux projets de développement dans la localité menacée. Dans certains cas, le PTAR pourrait aider à financer ce genre de choses. Toutefois, la Commission recommande que l'on redouble de prudence dans l'attribution de ce genre de subvention. Nul ne pourrait y avoir droit plus d'une fois, sinon peut-être après une très longue période d'attente. Il serait évidemment tragique que des Canadiens perdent leurs prestations au titre du PTAR dans de vaines entreprises.

Même s'il n'est pas possible de détailler le fonctionnement du PTAR dans le cadre de ce Rapport, nous recommandons les structures et les procédures suivantes :

- Le droit à l'assurance-chômage ne doit pas être lié au PTAR. Les travailleurs doivent conserver leur droit normal aux prestations d'assurance-chômage compte tenu des réformes recommandées plus haut. Nous ne recommandons pas que le droit de base à l'assurance-chômage soit conditionnel à des programmes d'adaptation quelconques, comme la formation sur le tas par exemple, bien que nous soyons en faveur de l'utilisation actuelle de l'assurance-chômage à des fins de développement. Ainsi, nous pensons que l'exigence actuelle de « recherche active d'un emploi » est appropriée.
- Le droit aux prestations du PTAR devrait être fonction des années de travail, de l'âge ou d'une composition des deux. En général, les commissaires pensent que le PTAR devrait s'adresser aux travailleurs âgés de 25 à 64 ans, qui continueront de faire partie de la population active pendant au moins cinq ans.
- Le droit des Canadiens au PTAR doit dépendre de leur volonté de s'adapter. Les prestations du PTAR seraient versées à l'expiration de l'assurance-chômage si le transfert de revenu qui en résulte est utilisé de l'une des manières décrites ci-dessus. Elles correspondraient directement aux coûts des mesures d'adaptation prises par les prestataires et leur famille, et pourraient couvrir leur coût total jusqu'à concurrence d'un montant maximal. L'aide serait proportionnelle au nombre d'années de travail, sous réserve d'un maximum de 15 à 20 ans. Les prestataires de l'assurance-chômage pourraient souscrire à des programmes du PTAR avant l'expiration de leurs prestations; leurs prestations d'assurance-chômage de base

pourraient alors s'ajouter à celles du PTAR. Le PTAR ne serait pas accordé si un rappel à un emploi antérieur était hautement probable. Les prestations ne devraient donc probablement pas être versées dans les premières semaines de chômage, sauf s'il est vraiment évident qu'aucune possibilité d'emploi convenable n'existe sur place.

- Le PTAR pourrait être administré par les centres d'emploi et d'assurance-chômage du Canada où un service de conseil serait également dispensé. Il serait possible également de céder à contrat l'administration du PTAR mais il serait important de s'assurer que les titulaires du contrat, qui assureraient également le service de conseil, ont accès aux informations précises du marché du travail et sont soigneusement surveillés.

Pour financer le PTAR, les commissaires recommandent l'utilisation des économies qui seront réalisées sur les primes d'assurance-chômage versées par les employeurs et les employés. Ces économies proviendront de la diminution du niveau des prestations, du resserrement des critères d'admissibilité et du rapprochement entre le nombre de semaines travaillées et la période maximale de prestations. Le gouvernement devrait ensuite augmenter l'impôt sur le revenu des particuliers d'un montant égal à celui des économies réalisées sur les cotisations d'assurance-chômage, pour ensuite verser cet argent à un fonds temporaire d'assistance au recyclage. La valeur du programme de prestations régionales prolongées devrait également y être ajoutée. Toute autre diminution des coûts de l'assurance-chômage qui découlera des changements apportés aux modalités de versement des prestations, et de l'amélioration de la situation du marché du travail qui, nous l'espérons, résultera du PTAR devra ensuite simplement revenir à la population sous la forme d'une réduction des primes d'assurance-chômage.

Comme le gouvernement ne contrôle, en moyenne, que 66 pour cent environ de l'impôt prélevé sur le revenu des particuliers, il ne pourrait pas récupérer automatiquement le plein équivalent de la réduction des contributions à l'assurance-chômage sans prélever une part d'impôt bien plus élevée que la réduction de l'assurance-chômage correspondante. Pour la même raison, les gouvernements provinciaux bénéficieraient ainsi d'une « retombée » fiscale d'à peu près un tiers de l'impôt supplémentaire sur le revenu des particuliers. Le total des fonds que le gouvernement pourrait consacrer au PTAR atteindrait par conséquent environ 3,3 milliards de dollars et les provinces récupéreraient environ 650 millions de dollars en revenu fiscal supplémentaire. Les commissaires espèrent que les gouvernements provinciaux consacreront également ces fonds à des programmes destinés à faciliter l'adaptation au marché du travail, et que les accords de coopération fédérale-provinciale au titre du PTAR seront financés à raison de 80 pour cent par le gouvernement fédéral, et de 20 pour cent par les provinces.

D'autre part, il serait peut-être préférable que le gouvernement fédéral récupère la totalité du montant correspondant à la diminution des primes d'assurance-chômage, et administre seul le PTAR de façon à minimiser les complications fédérales-provinciales. Si cette option était retenue, il conviendrait d'imposer une surtaxe fédérale pour financer le PTAR. De cette façon, les fonds récupérés pourraient être soustraits de l'imposition provinciale de base et revenir entièrement au gouvernement fédéral. Comme

cette taxe aurait une fonction précise, elle pourrait être connue sous le nom de « surtaxe du PTAR ».

Le Programme temporaire d'assistance au recyclage pourrait s'avérer fort utile pour beaucoup de Canadiens et contribuer considérablement à accroître la souplesse du marché du travail de notre pays. En 1984, on dénombrait en moyenne 253 000 Canadiens de plus de 25 ans n'ayant pas travaillé depuis un an ou plus. Les commissaires estiment que ces travailleurs seraient les premiers à bénéficier du PTAR. Si les quatre milliards de dollars du PTAR étaient consacrés principalement à aider ces travailleurs, chacun pourrait avoir droit en moyenne à 13 700 dollars. Si 150 000 Canadiens seulement se prévalaient de ce programme, les prestations moyennes atteindraient 26 700 dollars. Ces sommes seraient bien souvent suffisantes pour amortir considérablement les coûts d'adaptation au marché du travail.

De plus, les prestations du Régime universel de sécurité du revenu (RUSR), décrites au chapitre 19, pourraient servir à assurer un supplément de revenus aux Canadiens. Elles pourraient permettre de compenser les baisses de salaire que pourraient subir certains travailleurs bénéficiant du PTAR, au moment où ils débutent dans un nouvel emploi. Bien entendu, la combinaison des subventions de salaire transférables du RUSR et du PTAR pourrait en principe annuler les effets des diminutions de salaires pour bien des travailleurs qui se recyclent.

Les divers éléments du PTAR ne sont pas nouveaux. Les gouvernements les ont déjà tous expérimentés, ce qui devrait donc faciliter une mise en application efficace. Ce qui est nouveau, c'est l'ampleur de l'effort proposé qui va bien au-delà de ce que les gouvernements accomplissent actuellement, même s'il n'entraîne pas obligatoirement d'augmentation nette des dépenses du secteur public. Les commissaires croient qu'un effort de cette importance est nécessaire pour que les Canadiens puissent effectuer les ajustements qui permettront à notre économie d'aborder avec succès le XXI[e] siècle. Nous pensons que les changements que nous proposons à l'assurance-chômage et la création du PTAR ont un avantage certain : les deux mesures auront un effet cumulatif. Nous estimons que les effets stimulants du PTAR remplaceront les dispositions de l'assurance-chômage qui ont tendance à décourager les tentatives d'adaptation. Ce double effet devrait grandement renforcer la capacité d'adaptation au marché du travail.

Le salaire minimum

Les modifications apportées au salaire minimum furent sans doute un autre facteur qui a contribué à l'augmentation du chômage pendant les années 1960 et 1970. La législation qui régit le salaire minimum date de plus de 40 ans; ses objectifs ont changé avec le temps, mais son but premier reste toujours la réduction de la pauvreté. À l'origine, les lois sur le salaire minimum ne s'appliquaient qu'aux femmes et aux enfants, mais elles s'étendirent plus tard à la majorité des travailleurs. Aujourd'hui, deux catégories principales sont exclues de cette législation : les domestiques et les ouvriers agricoles.

Le tableau 15-4 illustre les variations du salaire minimum selon les différentes juridictions canadiennes. Le salaire minimum qui s'applique aux

TABLEAU 15-4 Salaires minimaux payés aux travailleurs adultes d'expérience, aux jeunes travailleurs et étudiants

Juridiction	Travailleurs adultes d'expérience	Date d'entrée en vigueur	Jeunes travailleurs et étudiants[a]		Date d'entrée en vigueur
Gouvernement fédéral	3,50 $	01/05/81	Employés de moins de 17 ans	3,25 $	01/05/81
Alberta	3,80 $	01/05/81	Employés de moins de 18 ans ne fréquentant pas l'école	3,65 $	01/05/81
Colombie-Britannique	3,65 $	01/12/80	Employés de 17 ans et moins	3,30 $	01/05/81
Manitoba	4,30 $	01/01/85	Employés de moins de 18 ans	3,85 $	01/01/85
Nouveau-Brunswick	3,80 $	01/10/82		—	—
Terre-Neuve[b]	3,75 $	01/01/83		—	—
Nouvelle-Écosse	4,00 $	01/01/85	Employés âgés de 14 à 18 ans	3,55 $	01/01/85
Ontario	4,00 $	01/10/84	Étudiants âgés de moins de 18 ans travaillant moins de 28 heures par semaine ou pendant un congé scolaire	3,15 $	01/10/84
Île-du-Prince-Édouard	3,75 $	01/10/82	Employés âgés de moins de 18 ans	3,54 $	01/10/82
Québec	4,00 $	01/10/81	Employés âgés de moins de 18 ans	3,54 $	01/10/81
Saskatchewan	4,25 $	01/01/82		—	—
Territoires du Nord-Ouest	4,25 $	01/08/82	Employés âgés de moins de 17 ans	3,75 $	01/08/82
Yukon[c]	3,60 $	01/05/81		—	—

Source : Données compilées par la Commission.

a) Aucun taux spécial pour les jeunes travailleurs ou les étudiants au Nouveau-Brunswick, à Terre-Neuve, en Saskatchewan et au Yukon;
b) employés âgés de 16 ans et plus;
c) taux fédéral majoré de dix cents.

travailleurs qualifiés adultes varie de 3,50 dollars à 4,30 dollars de l'heure. La plupart des juridictions ont également établi un salaire minimum pour les travailleurs plus jeunes et les étudiants, lequel varie de 3,00 dollars à 3,85 dollars de l'heure.

Un grand nombre de travailleurs canadiens vivent encore sous le seuil de pauvreté, en dépit de l'augmentation considérable du niveau de vie qui est intervenue depuis la Seconde Guerre mondiale. Cette Commission attache une importance considérable au problème de la pauvreté chez les travailleurs au Canada; dans cette perspective, les commissaires ont étudié plusieurs mesures qui permettraient d'augmenter le revenu des travailleurs pauvres. Deux raisons rendent compte du faible revenu de ces travailleurs : bas salaires et perspectives d'emploi médiocres. De toute évidence, les programmes qui permettraient d'améliorer *à la fois* le revenu et les perspectives d'emploi des travailleurs à bas salaire seront les plus efficaces. Le salaire minimum doit donc être étudié à la lumière de ces critères.

La difficulté fondamentale qui s'oppose à l'utilisation du salaire minimum comme instrument de lutte contre la pauvreté, réside dans le fait que les augmentations à ce chapitre vont à l'encontre des perspectives d'emploi offertes aux travailleurs à bas salaire. Ce phénomène a deux causes principales. Les entreprises qui se voient forcées d'augmenter la rémunération d'une main-d'œuvre à bas salaire et à faible productivité, par rapport au coût des autres éléments de production, choisiront de remplacer les facteurs relativement plus coûteux. Ce qui implique généralement l'utilisation plus poussée de machines et d'équipement. On peut également avoir davantage recours à une main-d'œuvre plus productive; son salaire est sans doute plus élevé, mais le relèvement du salaire minimum fait que cette main-d'œuvre représente un nouvel attrait pour l'employeur. La seconde raison des risques de réduction d'emploi découle des coûts de main-d'œuvre plus élevés imposés aux entreprises habituées à payer des salaires peu élevés. Bien qu'une entreprise puisse initialement absorber ces coûts plus élevés en réduisant ses bénéfices, elle finira par les récupérer sous forme d'une augmentation du prix de ses produits, qui conduira, tôt ou tard, à une réduction des ventes et de la production. Cette diminution de production aboutit toujours, à plus ou moins long terme, à une réduction de l'emploi. Les entreprises qui emploient une main-d'œuvre à bas salaire sont généralement des petites entreprises, opérant dans des secteurs très compétitifs. L'augmentation des coûts de main-d'œuvre, par rapport à l'utilisation d'autres moyens de production, peut avoir des effets considérables sur le niveau de l'emploi, et parfois forcer de telles entreprises à fermer leurs portes. En outre, les frais inhérents à la main-d'œuvre représentent généralement une part importante du coût général d'exploitation de ces entreprises, ce qui établit un lien étroit entre les coûts de main-d'œuvre et le niveau de l'emploi. Les augmentations du salaire minimum profiteront à certains travailleurs à faible revenu : ceux dont les perspectives d'emploi ne sont pas réduites. D'autres, en revanche, seront affectés par les réductions de l'emploi. Ce seront probablement ceux dont les perspectives d'emploi et les niveaux de qualification sont les plus bas.

Plusieurs études empiriques ont confirmé l'effet négatif des augmentations du salaire minimum sur le marché du travail. La réduction des occasions

d'emploi augmente généralement le niveau de chômage et réduit la participation des travailleurs à bas salaire sur le marché du travail. En effet, face à une réduction des perspectives d'emploi, certains travailleurs affectés cherchent activement du travail alors que d'autres se retirent totalement du marché. Une étude canadienne récente, qui s'est attachée aux effets des modifications apportées au salaire minimum sur six groupes, classés par âge et par sexe (hommes et femmes de 15 à 19 ans, de 20 à 24 ans et de 25 ans et plus), est arrivée à la conclusion suivante :

> *[...] le salaire minimum a un effet négatif important sur le niveau de l'emploi et de la main-d'œuvre, pour la majorité des groupes étudiés. Si l'on considère à la fois le niveau de l'emploi et de la main-d'œuvre, nos résultats indiquent que le salaire minimum a un effet positif important sur les taux de chômage [...] des six groupes étudiés. Les effets du salaire minimum sur l'emploi et la main-d'œuvre ne sont ni suffisamment négligeables ni suffisamment avantageux pour éviter une augmentation importante du chômage lorsque le salaire minimum est relevé. Il est important de souligner que le salaire minimum a un effet négatif non seulement sur le taux de chômage [...] des jeunes, mais aussi sur celui des travailleurs adultes. De ce fait, l'analyse révèle que les effets du salaire minimum sur l'emploi et le chômage sont plus néfastes et plus importants qu'on ne le pensait précédemment[1].*

Des études canadiennes antérieures ont également révélé certains effets significatifs des augmentations du salaire minimum sur l'emploi, le chômage et la main-d'œuvre en général. Ces études estiment qu'une augmentation de 10 pour cent du salaire minimum, par rapport au salaire moyen, entraînerait une augmentation du chômage de 0,2 à 0,5 points de pourcentage[2]. Cette réduction d'emplois est même plus élevée que ces chiffres ne le laissent présumer, car la réduction de l'emploi conduit partiellement à une réduction de la participation de la main-d'œuvre à la production en plus d'une augmentation du niveau du chômage.

L'augmentation du salaire minimum affecte également les perspectives de formation professionnelle sur le marché du travail. Cet effet est particulièrement notable chez les jeunes, dont la formation et l'expérience professionnelles sont limitées. Les frais de la formation pratique dans l'entreprise sont souvent compensés par le paiement de bas salaires aux employés en cours de formation : en fait, la formation est partiellement financée par ceux qui en font l'objet. Des salaires plus élevés et une productivité supérieure suivent généralement la période de formation. Un salaire minimum élevé a tendance à décourager de telles méthodes de financement, l'organisation de programmes de formation pratique dans l'entreprise et les augmentations de salaire ultérieures. Certains pays d'Europe, comme l'Allemagne, l'Autriche et la Suisse, ont recours aux programmes d'apprentissage, dans une plus grande mesure que le Canada, pour assurer une transition sans heurts entre l'école et le marché du travail. Le salaire des apprentis est généralement très faible par rapport à celui des employés qualifiés : en Allemagne, par exemple, le salaire moyen d'un apprenti de première année est environ le cinquième du salaire industriel moyen. Cependant, comme le confirme le tableau 15-4, le salaire minimum pour les jeunes, dans la plupart des juridictions canadiennes, est

égal à un pourcentage considérablement supérieur au salaire industriel moyen. Plusieurs études ont suggéré que ce facteur expliquerait, en grande partie, la pénurie de programmes d'apprentissage et de formation pratique dans les entreprises au Canada.

L'établissement d'un salaire minimum va également à l'encontre de la souplesse des échelles de salaire dans notre économie. Les conditions de l'offre et de la demande sur le marché du travail varient continuellement selon les régions, les catégories d'emploi ou les industries. Le salaire minimum entrave l'utilisation de la rémunération comme instrument de réaction à la réduction de la demande pour certaines catégories d'emplois, en particulier ceux pour lesquels la rémunération est égale ou légèrement supérieure au salaire minimum. De ce fait, les rajustements au changement ralentissent, le chômage augmente, un plus grand nombre d'emplois restent vacants et le niveau de vie diminue[3].

Cette Commission endosse pleinement les importants objectifs sociaux de la législation sur le salaire minimum. Cependant, les bonnes intentions ne débouchent pas nécessairement sur de bonnes politiques. Le fait que les augmentations rapides du salaire minimum, au cours des années 1970, ont contribué à la réduction d'emplois porte à penser que les gouvernements canadiens devront agir avec prudence à l'avenir, pour ne pas laisser le salaire minimum augmenter trop rapidement. Comme on peut s'attendre à ce que les augmentations du salaire minimum aient plusieurs effets néfastes, les commissaires préfèrent envisager d'autres moyens pour réduire la pauvreté parmi les travailleurs à bas salaire. Nous favorisons deux méthodes principales : accroître le revenu des travailleurs pauvres et améliorer les perspectives de formation professionnelle pour augmenter la productivité et les revenus.

Notes

1. Joseph Schaafsma et William D. Walsh, « Employment and Labour Supply Effects of the Minimum Wage: Some Pooled Time-Series Estimates from Canadian Provincial Data » cité dans la *Revue canadienne d'économique*, n° 16, février 1983, p. 96.
2. Consulter Pierre Fortin et Keith Newton, « Labour Market Tightness and Wage Inflation in Canada » dans *Workers, Jobs and Inflation*, Martin Neil Baily, (édit.), Washington, D.C., Brookings Institution, 1982, p. 253.
3. Pour de plus amples détails sur cette question dans une perspective d'ajustement régional, consulter John Vanderkamp « L'efficacité du processus d'ajustement interrégional » dans *Les disparités et les ajustements interrégionaux*, vol. 64, document de recherche préparé pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.

L'égalité des chances et de la rémunération sur le marché du travail au Canada

L'égalité sur le marché du travail

Pour utiliser efficacement les ressources humaines du Canada, il faut que notre marché du travail soit non seulement souple et adaptable mais qu'il assure aussi l'égalité des chances à tous les Canadiens. En l'absence de celles-ci, les compétences et les talents de certains Canadiens seront sous-utilisés et le revenu total généré par notre économie sera plus faible qu'il ne devrait l'être. Les effets, sur chaque Canadien, de l'inégalité des chances sont au moins aussi importants que les résultats conjugués de ces déficiences. Durant les audiences de cette Commission, on a présenté des recommandations au nom de groupes dont les besoins sont largement diversifiés : les femmes, les handicapés physiques, les autochtones, les minorités, les jeunes et les personnes âgées envers lesquels la société fait preuve de discrimination et entretient des préjugés. De nombreux cas cités devant les commissaires témoignent de l'inégalité des chances pour des raisons qui n'ont aucun rapport avec la compétence ou les motivations des personnes en cause. Durant plusieurs années, nous a-t-on dit, l'écart des revenus entre les hommes et les femmes ont été substantiels. On a ajouté que cet écart semble avoir résisté à l'évolution au cours des ans. En 1911, par exemple, les employées gagnaient 53 pour cent du salaire de leurs collègues masculins. En 1982, sur une base annuelle, les femmes employées à plein temps, ne gagnaient encore que 64 pour cent du salaire réalisé sur la même base par les employés masculins. Il est donc normal que les questions relatives à la discrimination sur le marché du travail préoccupent particulièrement la Commission, comme d'ailleurs beaucoup de Canadiens.

Tandis que les questions relatives aux chances égales ont toujours porté sur un grand nombre de Canadiens, l'augmentation considérable du nombre de femmes dans la population active a accru les préoccupations au sujet des chances égales et de la rémunération égale. Depuis que le nombre des Canadiennes qui travaillent hors du foyer a commencé à augmenter sensiblement, des écarts marquées ont existé entre les salaires des hommes et des femmes. De plus, les tendances dans l'emploi n'ont pas été les mêmes. Compte tenu des préoccupations profondes qui existent au sujet des écarts actuels entre les occasions d'emploi des personnes des deux sexes, nous avons concentré une grande partie de notre attention sur cet aspect de la question. Cependant, ou pourrait appliquer les mêmes observations à d'autres formes d'inégalités qui se produisent en milieu de travail; nos remarques ne visent donc pas uniquement les questions qui concernent les femmes.

Les preuves empiriques[1]

Le problème-clé d'une étude empirique portant sur la discrimination est celui du contrôle de l'influence des facteurs liés à la productivité comme l'éducation, la formation professionnelle et l'expérience; ces facteurs peuvent entraîner des écarts de traitement légitimes qui ne proviennent pas de discriminations dans les chances d'accès à l'emploi et au salaire. Il est difficile

de distinguer entre les écarts discriminatoires ou non discriminatoires. Certes, il existe des données quant au nombre de facteurs qui déterminent les salaires, dont l'instruction et la formation professionnelle. Les complications surgissent, cependant, du fait qu'on ne dispose pas toujours des données relatives à des facteurs comme l'expérience du marché du travail, de même que relatives à divers niveaux d'instruction, acquise et évaluée autrement qu'en nombre d'années. En outre, à cause de l'insuffisance des données, les études effectuées sur la discrimination s'attachent surtout au calcul du revenu ou des gains ou à d'autres facteurs, tels que l'agrément du milieu de travail, les risques d'accident ou de maladie liés à l'emploi et la souplesse des heures de travail. Ainsi, même l'étude empirique la plus soigneusement réalisée doit être interprétée avec prudence.

Il existe différentes façons de normaliser ou de contrôler l'influence des facteurs inhérents à la productivité; des variantes de la plupart de ces méthodes ont été utilisées dans les nombreuses études empiriques canadiennes. Le tableau 15-5 reflète le rapport entre les rémunérations des femmes et des hommes, à la fois avant et après les rajustements (par le jeu de diverses méthodes) pour tenir compte des écarts dans les facteurs liés à la productivité. Bien que la variation des estimations soit assez accentuée, ce qui s'explique en partie par les ensembles de données différentes et les méthodologies utilisées, il est possible d'en tirer un certain nombre de conclusions générales.

Dans la plupart des études[2] qui portent sur la rémunération de Canadiens employés individuellement à plein temps, pendant une année entière et dans des établissements, des postes, des industries et des régions différentes, le rapport entre la rémunération des femmes et des hommes est d'environ 0,60. Lorsqu'on tient compte des écarts de facteurs évalués et liés à la productivité, tels que l'instruction, l'expérience et les grands groupes professionnels, le rajustement tend alors à porter ce rapport à environ 0,80. Inévitablement, les rajustements effectués dans ces études sont souvent sommaires car, l'insuffisance des données ne permet pas de vérifier les écarts de la répartition par activité économique et par profession. En revanche, les études fondées sur les salaires horaires pour des emplois précis au sein du même établissement ou dans des études de cas (qui limitent d'office l'établissement, la région, l'activité économique et parfois l'emploi lui-même), révèlent des rapports bruts d'environ 0,80 ou plus et des rapports après rajustement de la productivité de 0,90 à 0,95[3]. Ce rajustement des écarts relatifs aux facteurs liés à la productivité tend à augmenter le rapport de la rémunération des femmes en regard de celle des hommes, bien qu'un écart de 5 à 10 pour cent semble continuer à prévaloir au sein du même établissement. Cet écart, qui découle de comparaisons de fonctions semblables au sein d'un même établissement, peut être considéré comme représentant une discrimination provenant d'une définition étroite au plan salarial. Cependant, elle ne comprend pas la part de l'écart de rémunération entre hommes et femmes qui peut être attribuée à la ségrégation professionnelle.

L'élément de l'écart global de 0,40 entre les rémunérations qui peut être attribué à la ségrégation professionnelle est plus difficile à établir. Il est également difficile de déterminer dans quelle mesure l'écart des salaires reflète la discrimination à l'intérieur, comparativement à l'extérieur du

TABLEAU 15-5 Coefficient relatif redressé et non redressé du revenu des femmes par rapport à celui des hommes en fonction de différents facteurs liés à la productivité, selon différentes études canadiennes

Étude	Année et données de base	Coefficient brut non redressé	Coefficient net redressé
Ostry (1968)	Recensement de 1961	0,59	0,81
Robson et Lapointe (1971)	Professeurs d'université, 1965–1966	0,80	0,90
Gunderson (1975)	Fonctions clairement définies dans un même établissement, 1968–1969	0,82	0,93
Shrank (1977)	Professeurs d'université, 1973–1974	0,83	0,95
Robb (1978)	Recensement de 1971, femmes et hommes célibataires âgés	0,60	0,76
	de plus de 30 ans en Ontario	n.d.[a]	0,94
Gunderson (1979)	Recensement de 1971	0,60	0,77
Stelcner (1979)	Professeurs d'université, 1976–1977	0,91	0,94
Walmsley *et al.* (1980)	Organisation Saskatchewan, 1980	0,80	0,87
Gunderson (1980)	Recensement de 1971, Ontario	0,60	0,76
Shapiro et Stelcner (1980)	Recensement de 1971		
	Secteur public Canada	0,65	0,83
	Secteur privé Canada	0,57	0,72
	Secteur public Québec	0,66	0,87
	Secteur privé Québec	0,56	0,74
Stelcner et Shapiro (1980)	Recensement de 1971, population célibataire âgé de 30	0,60	0,82
	ans et plus au Québec	0,83	0,82
Kapsalis (1980)	Enquête de 1975 sur le crédit à la consommation	0,61	0,87

Source : Morley Gunderson, « La discrimination, l'égalité des salaires et l'égalité des chances sur le marché du travail » dans *Le travail et le salaire: le marché du travail au Canada*, vol. 17, document de recherche préparé pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.

a) n.d. = non disponible.

marché du travail et de déterminer la carrière, la formation professionnelle ou d'autres choix qui peuvent entraîner une discrimination quelconque. Les études empiriques qui circonscrivent leur champ d'étude à de vastes groupes professionnels et à des ensembles industriels ne sont pas à même de constater

la ségrégation professionnelle qui se manifeste au sein de ces groupes. Toutefois, les études qui se fondent sur des résultats provenant d'évaluations d'emplois cotés peuvent donner quelque information, puisqu'elles comparent et évaluent différentes tâches. Les écarts de rémunération entre les emplois à prédominance masculine et à prédominance féminine, pour une même productivité évaluée selon une cote, peuvent être considérés comme une évaluation des variations d'écarts de rémunération; ils sont attribuables au fait que les femmes sont généralement confinées dans des emplois qu'elles occupent traditionnellement, et dans lesquels elles sont faiblement rémunérées.

En ce qui concerne la ségrégation professionnelle, les méthodes d'évaluation d'emploi ne permettent pas aux observateurs d'estimer l'envergure du marché du travail comparativement à celui que constituent les Canadiennes qui ne travaillent pas encore. Il en va de même de l'importance des « choix » professionnels susceptibles dans certains cas de refléter une discrimination. Il arrive que les employeurs affectent des femmes à des emplois à faible salaire où elles prédominent. Elles peuvent également présenter leur candidature à ces emplois en nombre disproportionné parce qu'elles ont été aiguillées vers eux en raison de leur instruction et de leur formation, parce que leurs responsabilités familiales ne leur laissent guère la possibilité de choisir ou, encore, parce que de tels emplois sont compatibles avec le style de vie qui leur convient. Il est très probable que l'explication réside dans une conjugaison de tous ces facteurs et que le très grand nombre de femmes consentant à accepter ces emplois démontre que les employeurs n'éprouvent pas le besoin d'augmenter les salaires pour des tâches effectuées en majorité par des femmes. Les analystes utilisent des méthodes d'évaluation d'emploi et ils ne peuvent prendre ces facteurs d'offre en considération lorsqu'ils établissent les cotes numériques; ces cotes sont déterminées de manière administrative alors qu'il est fort possible que les salaires le soient par le marché, sous l'influence de l'offre et de la demande.

Les études d'évaluation d'emploi concluent en général que les femmes reçoivent environ 80 pour cent de ce que touchent les hommes pour une productivité égale, tel qu'indiqué, par une cote numérique utilisée dans les évaluations. Une telle conclusion démontre l'existence d'un écart de 0,20 qui s'explique par la ségrégation professionnelle dont les femmes font l'objet dans les emplois à faible salaire. Elle concorde, de plus, avec ce que nous avons dit précédemment, à savoir qu'il est fort probable que cette ségrégation, plus que la discrimination salariale, soit responsable des écarts de rémunération attribuables à la discrimination.

Cet écart de 0,20 dans la rémunération attribuable à la ségrégation professionnelle (soit environ la moitié de l'écart global) semble, pour plusieurs raisons, constituer un plafond. D'abord, les écarts apparents au plan de la répartition professionnelle ne sont pas tous imputables à la discrimination. Ensuite, il est difficile de prétendre qu'un écart de l'ordre de 0,20 puisse être soutenu malgré la concurrence, étant donné que les employeurs, qui viseraient à maximiser leur rentabilité, feraient surtout du recrutement pour combler les postes de niveau inférieur. Il faudrait alors tenir pour acquis que les tâches des employés sont pour le moins interchangeables, dans le cas des emplois

faisant l'objet de discrimination, et que la demande d'employés permettrait de réduire l'écart attribuable à une telle discrimination. Enfin, un écart de 0,20 dans la rémunération pour une productivité égale, telle que calculée en fonction d'un système coté d'évaluation du rendement, témoigne non seulement du fait que les emplois occupés principalement par les femmes sont sous-évalués, mais aussi que ceux qui sont détenus par les hommes sont surévalués. En outre, l'évaluation d'emploi s'effectue le plus souvent lorsqu'il existe un écart marqué dans les salaires entre emplois occupés tant par les hommes que par les femmes; ou recourt plus rarement à l'évaluation lorsque cet écart est infime.

En somme, il semblerait que près de la moitié de l'écart de 0,40 pour cent entre les revenus peut être attribuée à des facteurs non-discriminatoires relatifs à la productivité. La majeure partie du solde semble être le résultat de la ségrégation des postes, et la discrimination, dans sa définition la plus étroite, représente 5 à 10 points de pourcentage de cette part d'écart.

Pour certains observateurs, cette estimation voulant qu'un peu moins de la moitié de l'écart global de 0,40 sur le plan de la rémunération reflète la discrimination qui existe sur le marché du travail semblerait une sous-estimation d'un phénomène qui, selon eux, comporte des proportions manifestement plus considérables. Pour d'autres, il s'agira d'une surestimation grossière, qui ne tient pas véritablement compte des caractéristiques non mesurables et des choix qui reflètent l'avantage relatif des groupes comparés. À long terme, l'estimation ne concorderait pas du tout avec les tendances économiques concurrentes.

Aucun de ces points de vue ne devrait être rejeté, comme c'est souvent le cas lorsqu'on discute de la question. Il est peu probable qu'il existe un écart marqué attribuable à la discrimination, compte tenu de la concurrence. Toutefois, un écart de l'ordre de 15 à 20 pour cent, reflétant à la fois la discrimination salariale et la ségrégation professionnelle, semble possible sur un marché du travail accusant d'autres imperfections.

Lorsqu'ils soutiennent que les preuves existantes témoignent d'une discrimination salariale d'approximativement 15 à 20 pour cent, proportion égale ou légèrement inférieure à la moitié de l'écart global dans les salaires, les commissaires ne veulent pas minimiser le problème. Un écart de cet ordre n'est certainement pas sans conséquences et ne peut, à notre avis, être toléré. Il ne constitue pas non plus le seul désavantage dont les femmes font les frais sur le marché du travail. Cependant, il faut reconnaître la portée de cette évaluation lorsqu'on l'applique à des politiques qui concernent l'égalité des chances et de la rémunération et dont les objectifs sont d'éliminer la discrimination sur le marché du travail. En particulier, si notre évaluation est approximativement correcte et si de telles politiques réussissent à éliminer ce genre de discrimination, elles réduiraient l'écart global des salaires en le faisant passer de 0,60 à 0,80, laissant ainsi un écart de 0,20 attribuable à des facteurs non discriminatoires.

L'évolution de la situation

Plus tôt, les commissaires ont fait remarquer que des différences substantielles entre les salaires des hommes et des femmes existent depuis des décennies.

L'un des éléments les plus controversés, lorsqu'on évalue la portée du problème de la discrimination, est l'évolution de l'écart des rémunérations dans le temps. Il convient de préciser cette évolution, non seulement pour déterminer si le problème s'aggrave, mais également pour établir si la concurrence et les autres facteurs en jeu réduisent l'ampleur de cette discrimination. Malheureusement, on a réalisé peu d'études empiriques sur la question, en partie à cause de l'absence de données chronologiques cohérentes relatives à l'écart brut et rajusté des rémunérations en fonction de la productivité.

Les données relatives aux taux de salaires professionnels, établis selon un système précis pour l'Ontario[4], ont fait constater que l'écart de rémunération s'est élargi au cours des années 1950 et 1960; il a cependant quelque peu diminué au cours des années 1970, même après avoir tenu compte de l'effet des politiques d'égalité de la rémunération. Les données du recensement[5] de 1981 ont également démontré que l'écart entre le salaire et la rémunération a diminué dans l'ensemble du Canada au cours des années 1970, ce qui était en partie attribuable à la prédominance des jeunes travailleurs à des niveaux d'emplois où l'écart est le plus faible. La réduction de cet écart, ces dernières années, est également intervenue dans la plupart des autres pays de l'OCDE.

Une analyse rigoureuse de la mesure dans laquelle l'écart des salaires dû à la *discrimination* évolue devient complexe du fait de la diversité des autres facteurs qui évoluent également avec le temps. On aurait pu s'attendre à ce que cet écart augmente avec les années étant donné que l'augmentation impressionnante de la population féminine active aurait pu exercer des pressions à la baisse sur les salaires des travailleuses. Semblable situation aurait d'autant plus pu se produire que les nouvelles recrues de la population active ont probablement moins d'expérience et sont donc moins bien rémunérées que le travailleur moyen.

D'autre part, l'écart aurait pu se réduire pour un certain nombre d'autres raisons : les effets de la concurrence pouvaient éliminer la discrimination; une participation féminine accrue à la population active aurait pu accroître leur expérience professionnelle tout autant que contribuer à réduire les stéréotypes sexuels et les préjugés. Le pourcentage plus élevé de jeunes dans la population active aurait pu réduire l'écart moyen de la rémunération, étant donné que celle-ci est moins marquée chez les jeunes. De même, la demande accrue de cols blancs et le fait que ces derniers sont plus fréquemment syndiqués auraient pu davantage favoriser la situation des femmes. Enfin, les politiques adoptées pouvaient pénaliser plus sérieusement la discrimination. Le fait qu'un grand nombre de ces facteurs soient intervenus au cours des années 1970 et que plusieurs de ceux qui contribuent à un élargissement de l'écart se faisaient plus sentir durant les années 1960 pourrait expliquer pourquoi l'écart a pu s'accroître durant cette décennie mais a diminué au cours des années 1970. Il reste qu'en l'absence d'une analyse plus empirique des tendances et de l'importance relative de la myriade de facteurs compensatoires qui entrent en jeu, il n'est possible, pour le moment, que de spéculer sur ce qui se produit de nos jours et sur les raisons de la situation actuelle. Il est possible, par exemple, que les politiques adoptées et que les pressions concurrentielles contribuent à réduire l'écart des salaires; si c'est le cas, ces

politiques ont à peine suffi à compenser la pression de plus en plus grande provoquée par l'afflux imposant de femmes dans la population active du Canada.

Les caractéristiques prévisibles de l'avenir

L'avenir est encore plus sombre que le présent. L'évolution technologique est susceptible de favoriser les femmes dans la mesure où elles sont moins touchées que les hommes par la diminution possible des occasions d'emploi dans le secteur manufacturier. Il se peut, cependant, qu'elles soient également victimes de la généralisation de la bureautique.

Si la « dé-réglementation » prend de vastes proportions, il est probable qu'elle bénéficiera aux minorités en créant de nouveaux emplois (avec des salaires peut-être inférieurs) qui peuvent revenir aux nouveaux venus sur le marché du travail canadien. En revanche, il faut s'attendre à ce que la libéralisation du commerce nuise aux femmes, compte tenu de la place importante qu'elles occupent dans les industries textiles et manufacturières légères. Cependant, si ce processus s'accompagne d'une aide qui permette aux travailleurs de s'adapter, ceux-ci pourront abandonner les secteurs d'emploi en déclin au profit de ceux qui sont en pleine expansion. Le fait que le secteur public se retire de plusieurs domaines touchera probablement surtout les femmes, à la fois, à cause de leur présence dominante dans les emplois de ce secteur et parce que la tendance à la discrimination à l'endroit des femmes y est moindre que dans le secteur privé. En revanche, une économie en expansion contribuera, sans doute, à faire disparaître le comportement discriminatoire à l'égard des femmes et à offrir un nombre d'emploi relativement plus élevé aux femmes et aux minorités.

Il est donc probable que l'évolution du marché du travail aura des répercussions marquées, à la fois favorables et défavorables, sur l'avenir des femmes œuvrant sur le marché du travail au Canada. D'une part, l'évolution leur offrira probablement de nouvelles chances d'emploi. D'autre part, une certaine résistance risque de se produire chez ceux dont l'emploi et le salaire sont menacés. Face à cette situation, les commissaires ont conscience de l'utilité d'adopter des politiques destinées à créer des occasions d'embauche qui, à tout le moins, garantiront aux femmes l'égalité d'accès à ces emplois. Il est possible que ces initiatives s'avèrent plus lourdes de conséquences que des politiques visant à encourager le principe « à travail égal, salaire égal », du moins dans la mesure où la discrimination salariale se manifesterait moins dans les nouveaux emplois où les hiérarchies traditionnelles ne sont pas aussi fermement établies.

Une évolution radicale s'est produite en ce qui concerne les choix de formation et de carrière des jeunes femmes ces quinze dernières années; elle aura de grandes répercussions sur l'avenir. Pendant cette période, le nombre de femmes qui ont fréquenté l'université et qui ont poursuivi leurs études au-delà du diplôme de premier cycle a augmenté beaucoup plus rapidement que les chiffres correspondants qui s'appliquent aux hommes. Ainsi, en 1966, les femmes ont constitué 33,7 pour cent des effectifs au niveau du premier cycle et 18 pour cent au niveau post-universitaire; en 1981, ces chiffres s'élevaient à

TABLEAU 15-6 Pourcentage des femmes par rapport au nombre total de titulaires de diplômes décernés par des universités et collèges du Canada

Année	Baccalauréat et premier diplôme professionnel	Maîtrise	Doctorat
1966–1967	34,1	20,0	8,1
1967–1968	35,2	20,0	9,7
1968–1969	36,9	22,0	7,9
1969–1970	38,4	21,6	9,3
1970–1971	38,1	22,0	9,3
1971–1972	39,4	24,8	9,3
1972–1973	39,8	26,8	11,2
1974	41,5	27,2	12,3
1975	44,4	28,2	16,1
1976	46,3	30,5	18,8
1977	47,7	31,3	18,0
1978	48,5	32,8	18,2
1979	49,2	36,0	20,5
1980	49,6	37,4	23,0
1981	50,3	39,2	24,2

Source : Thomas H.B. Symons and James E. Page, « La situation de la femme à l'université » dans *Où trouver l'équilibre? Ressources humaines, enseignement supérieur et études canadiennes*, Ottawa Association des Universités et Collèges du Canada, 1984, p. 204.

46,6 et 37,3 pour cent respectivement[6]. Le tableau 15-6 montre l'accroissement substantiel du nombre de femmes qui ont obtenu le baccalauréat et le premier grade professionnel ou qui ont réussi une maîtrise ou un doctorat, entre 1966 et 1980.

Le tableau 15-7 démontre la progression accentuée du nombre de femmes dans des secteurs traditionnellement réservés aux hommes comme les sciences de l'ingénierie et les sciences appliquées, la médecine, le droit et la gestion des entreprises. Ces statistiques indiquent une réduction significative de la ségrégation professionnelle, du moins, si l'on se fie au nombre des universitaires.

L'évolution est de bonne augure pour la réduction à venir de l'écart salarial et de la ségrégation professionnelle à l'endroit des femmes. Ainsi qu'en témoigne une étude publiée récemment par le Conseil économique du Canada : « Durant les prochaines années, ce seront surtout ces jeunes femmes qui, entre 1971 et 1981, ont modifié les caractéristiques traditionnelles du travail féminin, réussiront à escalader les échelons de la hiérarchie dans leur milieu de travail[7]. »

Comme pour toute prévision concernant l'évolution à venir, les analystes ne sont pas d'accord sur l'étendue des réductions d'écarts qui se produiront dans la rémunération et la ségrégation dans l'emploi. Ils ne sont pas non plus d'accord sur le temps que mettra l'évolution à se réaliser. Toute évaluation optimiste de la situation ne devrait pas empêcher de reconnaître que le

TABLEAU 15-7 Pourcentage des femmes par rapport au nombre total d'étudiants inscrits à plein temps au premier cycle selon le domaine d'études, Canada

Année	Beaux-arts et arts appliqués	Génie et sciences appliquées	Médecine	Droit	Commerce et administration des affaires
1966	61,8	1,4	13,0	6,3	7,8
1967	61,2	1,5	13,8	7,3	8,4
1968	57,4	1,6	15,1	8,8	8,2
1969	56,9	1,6	17,1	10,9	8,5
1970	56,8	1,8	18,1	12,7	10,2
1971	53,9	2,4	20,3	14,9	13,9
1972	57,8	2,6	22,3	18,0	16,1
1973	58,2	3,3	24,3	20,3	18,1
1974	59,1	4,5	26,2	23,7	19,9
1975	60,8	5,5	27,2	26,7	22,3
1981	62,3	10,6	38,5	39,9	37,2

Sources : Statistique Canada, *Statistiques historiques du Canada*, 2ᵉ éd., Ottawa, Statistique Canada, 1983, p. W439–455; et Thomas H.B. Symons et James E. Page, « La situation de la femme à l'université » dans *Où trouver l'équilibre? Ressources humaines, enseignement supérieur et études canadiennes*, Ottawa, Association des Universités et Collèges du Canada, 1984, p. 219.

processus d'égalité en matière de salaires et d'emplois ne s'est manifesté que très lentement et que même l'accélération éventuelle du processus dont il est question n'entraînera probablement qu'un progrès dont l'ampleur ne sera pas pleinement satisfaisante.

Les répercussions des nouvelles mesures

La persistance, ne serait-ce que d'une certaine discrimination sur le marché du travail, démontre qu'il y a là un champ d'action considérable si on veut améliorer la situation. On devrait envisager deux objectifs principaux : le salaire égal pour un travail égal et la création d'occasions d'emploi.

Les mesures législatives classiques en faveur de l'égalité des salaires pour un travail semblable rattaché fondamentalement au même emploi, ont un certain rôle à remplir. Ce rôle est cependant limité du fait qu'il s'exerce sans doute surtout sur les 5 à 10 pour cent d'écart de rémunérations qui peut découler d'une discrimination salariale étroitement circonscrite dans des tâches similaires au sein d'un même établissement.

Les politiques de recrutement et de promotion visant l'égalité des chances d'emploi sont en mesure de jouer un plus grand rôle puisqu'elles influent sur la ségrégation professionnelle. Celle-ci, en général, semble plus fréquente et affecte davantage de travailleurs; elle représente peut-être 10 pour cent ou plus de l'écart global des rémunérations. Même si le principe du « salaire égal pour un travail de même valeur » a trait à la rémunération et non aux occasions d'emploi, sa fonction est plus vaste car il peut influencer les écarts

de rémunération dus à la ségrégation professionnelle. En fait, les politiques qui préconisent le principe du travail « de valeur égale » ont précisément été préconisées en vue d'établir des comparaisons quant aux divers emplois. Elles visent donc à surmonter l'insuffisance des politiques classiques d'égalité des salaires, qui sont établies pour comparer des emplois essentiellement semblables. Il est probable que l'effet du principe de « valeur égale » dans la loi vaut pour environ 10 pour cent des écarts de rémunérations; ces chiffres concordent avec l'écart d'application effective du principe de « valeur égale ». Ce principe pourrait cependant s'appliquer jusqu'à 20 pour cent des écarts de rémunération si, finalement, la loi s'appliquait aux augmentations de salaire aussi élevées que celles des emplois masculins « surévalués ». Entre ces deux formules, c'est sur celle de l'égalité des rémunérations qu'on a choisi de mettre l'accent au Canada. Cette initiative a pris diverses formes dont chacune comporte des effets éventuellement différents.

L'égalité dans le travail

Les premières mesures législatives ayant trait au principe de l'égalité des rémunérations – par exemple celles adoptées par l'Ontario en 1951 – exigeaient que pour un « travail égal », le salaire soit égal. Cette stipulation a considérablement entravé l'application du principe de l'égalité des rémunérations. Ainsi, lorsque l'emploi revêtait des dissemblances mineures, on les interprétait comme une interdiction d'établir des comparaisons sur la base de « l'égalité du travail ». On limitait également les comparaisons à « l'égalité du travail » au sein d'une même entreprise.

Le travail essentiellement semblable

La loi a été élargie afin de permettre de faire des comparaisons là où il existait des différences mineures de travail, dans la mesure où les fonctions étaient essentiellement semblables; c'est une expression qui a souvent été définie en fonction de la compétence, de la somme de travail, des responsabilités et des conditions de travail; éléments qui étaient d'ailleurs habituellement évalués indépendamment les uns des autres. Cela signifiait que le travail devait être essentiellement semblable dans *chaque* domaine comparé et qu'il n'était pas possible de compenser une légère insuffisance dans un domaine par un élément supérieur sur un autre plan.

La démarche combinée

La démarche « combinée », par contre, exige seulement que le travail soit essentiellement semblable lorsque l'on *combine* les compétences, la somme de travail, les responsabilités et les conditions de travail. Cette méthode plus souple permet que l'insuffisance d'un élément soit compensée par la « surabondance » d'un autre. Cela rend cependant *l'évaluation* de la comparabilité plus difficile car il est souvent nécessaire de faire des choix entre les composantes : à savoir, par exemple, si un peu plus de responsabilités compense un peu moins de compétence.

La démarche combinée est conforme à la manière dont les forces économiques déterminent la valeur d'un emploi. Les forces qui s'exercent sur le marché, par exemple, n'exigent pas que deux emplois également rémunérés soient identiques par les compétences, la somme de travail requis, les responsabilités et les conditions de travail; il suffit simplement que l'évaluation faite par le marché de chacune de ces compétences s'additionne pour donner le même total. Bien qu'il s'agisse là d'une méthode qui concorde avec les principes économiques fondamentaux, elle exige que la valeur de chacune de ces composantes soit interchangeable.

La méthode combinée d'évaluation de l'égalité du travail se rapproche de celle de la « valeur égale » ou de la « valeur comparable », sauf qu'elle réduit les comparaisons aux emplois comportant essentiellement le même genre de travail. Si cette méthode permettait de comparer des emplois différents, elle se ramènerait alors à celle de l'égalité de valeur.

La valeur égale

Le principe de l'égalité de salaire pour un travail de valeur égale permet de comparer et d'évaluer sur un même plan des emplois différents, dans la mesure où la « valeur de l'emploi » déterminée, par exemple, selon un système d'évaluation, se rapproche suffisamment de telle sorte qu'elle est considérée comme étant la même. Cette méthode permet de faire des comparaisons entre des emplois différents. On la préconise souvent en raison du fait que ses possibilités d'application plus vastes permettent de traiter les écarts de salaires découlant de la ségrégation professionnelle et de l'inégalité des rémunérations à l'intérieur de la même profession. À cet égard, son champ d'application est beaucoup plus étendu que celui de la législation classique relative à l'égalité des rémunérations. Cependant, si les comparaisons entre emplois nettement différents sont possibles en théorie, cela n'a pas été le cas dans la pratique, en partie parce que les méthodes d'évaluation d'emploi deviennent de plus en plus floues au fur et à mesure que les emplois examinés deviennent moins semblables.

Les comparaisons relatives à l'égalité de valeur tendent à être considérées comme la forme d'intervention la plus poussée en faveur du principe d'égalité des rémunérations. Ceci provient en partie du fait qu'elles couvrent la gamme la plus étendue des genres de travail comparables.

La valeur proportionnelle

S'il est cependant logique d'utiliser le principe administratif de la valeur déterminée par un système d'évaluation d'emploi – et c'est là une possibilité que nous aurons à discuter par la suite – il serait alors illogique (pour des questions de commodité) de ne permettre de comparaisons entre les emplois que lorsqu'ils sont de valeur *égale*. Une telle restriction interdirait tout rajustement. Par exemple, si une méthode d'évaluation d'emploi permettait de constater qu'un emploi occupé en majorité par des femmes obtenait, une cote

de 90 pour cent par rapport à un emploi occupé en majorité par des hommes, le rapport de rémunération ne serait toutefois que de 80 pour cent. Il semble que si la méthode d'évaluation d'emploi permettait vraiment de déterminer les valeurs relatives à ces emplois, les travailleurs occupant un poste où les femmes sont en majorité auraient un salaire correspondant à 90 pour cent de celui des travailleurs occupant des emplois occupés majoritairement par des hommes.

Le principe d'une rémunération proportionnelle pour un travail de valeur proportionnelle semble être un prolongement logique du principe de l'égalité des rémunérations pour un travail de valeur égale. Même si le principe de l'égalité de valeur implique des frais d'allocation ou d'administration excessifs, il est probable que les pressions politiques s'exerceront en faveur d'une rémunération proportionnelle si le principe de la valeur égale devient la norme établie.

Les lois sur l'égalité des rémunérations dans les diverses juridictions

Le tableau 15-8 résume les diverses formes de législation sur le principe d'égalité des rémunérations au Canada. Les deux ordres de gouvernement ont adopté, sous une forme ou sous une autre, une loi relative à l'égalité des rémunérations, habituellement au cours des années 1950 et à la suite de la Convention n° 100 sur l'égalité des rémunérations de l'Organisation internationale du travail, législation qui a été adoptée en 1951. La majorité de ces lois exigent que pour établir une comparaison, le travail soit essentiellement semblable et la plupart acceptent la méthode combinée qui permet des compensations entre les diverses composantes que représentent les compétences, la somme de travail requis, les responsabilités et les conditions de travail. Cinq législations gouvernementales dispensent certains groupes des effets de la loi et sept autres autorisent les comparaisons lorsque les emplois sont exercés dans des endroits différents, mais exigent que ces comparaisons soient toujours faites au sein de la même société. La plupart des législations gouvernementales stipulent que les individus doivent présenter une plainte s'ils s'estiment autorisés à le faire en vertu de la loi. Trois d'entre elles seulement permettent à l'organe législatif d'effectuer des enquêtes et seul l'Ontario, et dans une moindre mesure la Saskatchewan, semblent observer cette pratique. Le nombre d'enquêtes est extrêmement réduit dans beaucoup de ces législations gouvernementales; l'Ontario, et à un degré moindre la Saskatchewan, sont de loin les provinces les plus actives. Il semble que les mesures en faveur du principe de valeur égale, qui peuvent seulement être adoptées à l'échelon fédéral et au Québec, s'exercent avec prudence.

Les autres questions relatives à la valeur égale du travail

La législation portant sur la valeur égale des tâches risque d'être la « vague de l'avenir » et fait partie des initiatives qui visent à assurer l'égalité de la rémunération. Il convient donc d'examiner ce principe plus en détail.

TABLEAU 15-8 Législation sur l'égalité des salaires au Canada par juridiction, 1981

Juridiction	Date de la 1ère loi	Concept d'égalité	Composantes autorisées	Groupes dispensés[a]	Même compagnie dans différents endroits[b]	Recherches engagées par agence[c]	Nombre d'enquêtes
Terre Neuve	1971	Comparable	oui	oui	oui	oui	n.d.
Île-du-Prince-Édouard	1959	Tout à fait identique	oui	oui	n.d.	non	1980 : 2
Nouvelle-Écosse	1957	Tout à fait identique	oui	oui	oui	non	1 par an
Nouveau-Brunswick	1961	n.d.	oui	non	oui	non	1980 – 1981 = 5 à 7
Québec	1964	Valeur égale	oui	non	oui	rare	32 depuis 1976
Ontario	1951	Tout à fait identique	non[d]	non	oui	oui	1980 – 1982[e] = 374
Manitoba	1956	Tout à fait identique	non	non	non	rare	1978–1981 : 1
Saskatchewan	1952	Comparable	non	oui	non	oui	1980 – 1981: 17 1981–1982 : 12
Alberta	1957	Tout à fait comparable	oui	oui	non	non	1980 – 1981 : 5
Colombie-Britannique	1953	Tout à fait comparable	non	non	oui	rare	n.d.

Gouvernement fédéral	1956	Valeur égale	oui	non	oui[f]	non	7 depuis 1977[g]

Source : Extrait de la Commission de la main-d'œuvre de l'Ontario, *The Employment of Women in Ontario*, (Toronto: la Commission, 1983, annexe XI).

a) « Oui » signifie que quelques groupes sont dispensés. Ceci comprend généralement les domestiques, quelquefois les travailleurs étrangers et occasionnellement les membres d'organisations à but non lucratif;

b) « oui » signifie que les comparaisons peuvent être faites au sein de la même compagnie en différents endroits;

c) « Oui » signifie que l'organisme chargé de faire respecter les mesures, généralement une division d'emplois standards ou une commission des droits humains, peut entreprendre une enquête. « Non » signifie qu'un individu est tenu de faire une réclamation avant toute enquête. « Rare » signifie rarement, pour ainsi dire jamais; bien que la législation autorise l'agence à effectuer une enquête sans réclamation formelle;

d) la *Loi 141* proposée avant la législation de décembre 1984, a des composantes;

e) entre avril 1980 et février 1982, 374 enquêtes (115 vérifications de routine, 259 après réclamation), avec 86 violations pour 1 054 employés, qui ont reçu un règlement moyen de 519 dollars;

f) les comparaisons peuvent être faites au sein de la même compagnie dans différentes locations, mais sans lieu géographique déterminé;

g) incluant deux principaux groupes de règlements impliquant 3 480 travailleurs. Approximativement 20 réclamations furent sous enquêtes pendant ou aux environs de 1983.

Les méthodes d'évaluation des postes

La détermination de la valeur égale des tâches découle invariablement d'une méthode d'évaluation des postes. Il s'agit essentiellement d'évaluer les aptitudes, la somme de travail requis, les responsabilités et les conditions de travail qui caractérisent un poste donné. Les adversaires du principe de la valeur égale ont fait valoir un certain nombre d'arguments contre les méthodes d'évaluation des postes. Nombre de leurs objections contiennent une part de vérité mais aussi leur part d'exagération. À l'occasion, on s'efforce par ces méthodes de comparer « des pommes et des oranges » mais cette situation se répète également dans tous les secteurs du marché.

De plus, les méthodes d'évaluation des postes deviennent difficiles car elles attachent de l'importance à différents éléments comme les aptitudes, la somme de travail requis, les responsabilités et les conditions de travail. C'est pourquoi les comparaisons se compliquent, sans être nécessairement impossibles, lorsqu'elles portent sur des emplois disparates. Il n'est pas facile non plus de faire correspondre une notion objective de valeur à une tâche (c'est-à-dire une conception de la valeur qui est indépendante de l'évaluation du marché). Toutefois, le principe de la valeur égale s'applique à la valeur des éléments du poste : aptitude, somme de travail requis, responsabilité et conditions de travail, plutôt qu'au résultat obtenu qui peut ensuite être évalué d'après les lois du marché.

Les conceptions économiques de la valeur comparées aux conceptions administratives

Le principe de la valeur égale se rattache à l'évaluation des éléments d'un poste, à savoir les aptitudes, la somme de travail requis, les responsabilités et les conditions de travail. Cependant, pour affecter de manière efficace les ressources humaines, il faut que la rémunération s'ajuste à la situation de l'offre et de la demande qui prévaut sur le marché du travail. Les évaluations administratives sont effectuées par des agents d'évaluation qui, lorsqu'ils attribuent une cote à chaque emploi, ne doivent pas tenir compte de cette situation. Leur évaluation sera fondée sur leur perception de la valeur « objective » des diverses tâches requises dans un poste donné. Cela signifie que la situation de l'offre (qui dépend de la volonté des travailleurs d'effectuer certaines tâches) et celle de la demande (qui dépend des besoins des employeurs) n'entrent pas directement en ligne de compte dans l'évaluation de la cote numérique à attribuer à chaque poste. Elles peuvent être prises en considération de manière indirecte en ce sens, par exemple, que certaines conditions de travail peuvent se voir attribuer une cote numérique plus élevée parce qu'un moins grand nombre d'employés sont disposés à les accepter. Néanmoins, les évaluations numériques des postes reposent dans l'ensemble sur une conception administrative (c'est-à-dire celle d'un évaluateur des tâches) de la valeur moyenne d'un poste.

Dans notre système actuel, la situation de l'offre et de la demande est un facteur important lorsque les taux de rémunération des différents postes sont établis. Il se peut, par exemple, que les femmes soient généralement mieux

disposées à offrir leurs services pour certains postes parce qu'elles en préfèrent les conditions de travail ou à cause de contraintes extra-professionnelles, telles que leurs obligations familiales. De même, si la demande des employeurs est faible en ce qui concerne certaines des aptitudes requises dans les emplois occupés principalement par des femmes, il est possible que la rémunération de ces dernières soit peu élevée pour les emplois en question. Ces facteurs ne contribuent pas nécessairement à l'établissement de la cote qui s'applique à ces postes.

Si, pour une même cote numérique, la rémunération était plus faible pour les postes tenus principalement par des femmes que pour les emplois occupés surtout par des hommes, la législation sur la valeur égale obligerait l'employeur à corriger la situation. Ce rajustement devrait intervenir même si les postes occupés principalement par des femmes étaient détenus par des travailleuses qui acceptent de plein gré une rémunération inférieure. C'est parce que les évaluateurs de postes négligent bien souvent ces facteurs d'offre de travail, lesquels peuvent refléter des préférences légitimes, que ce sont les méthodes administratives plutôt que commerciales de détermination de la rémunération qui suscitent des préoccupations à ce sujet. Un autre sujet de préoccupation sont les frais administratifs liés au processus même d'évaluation des tâches.

Déterminer les salaires par voie administrative est également susceptible de réduire la faculté d'adaptation des travailleurs au changement. À l'heure actuelle, les lois du marché et la négociation collective portent les rémunérations à un niveau relativement élevé dans les secteurs qui connaissent une expansion rapide et à un niveau relativement faible dans ceux qui sont en déclin ou en croissance lente. Ces écarts de rémunération entraînent un rajustement économique car ils constituent un signal qui pousse certains travailleurs à passer des secteurs en déclin à ceux qui sont en expansion. Ce processus, dont l'importance est certaine à long terme, est freiné dans une économie où les taux de rémunération sont déterminés par voie administrative. Le débat relatif à la viabilité de la législation sur la valeur égale doit répondre directement à la question de savoir si les salaires doivent être déterminés par les tendances économiques de l'offre et de la demande et la négociation collective ou par les méthodes d'évaluation des tâches.

Les choix qui s'imposent ne doivent pas être mutuellement exclusifs. Plus précisément, le recours à une méthode d'évaluation des tâches ou de la valeur égale, dans certains cas, peut compléter l'influence du marché en fournissant des renseignements aux parties et, peut-être, en éliminant les pratiques involontaires de discrimination. Après tout, les méthodes d'évaluation des tâches sont largement utilisées dans le secteur privé; elles doivent donc avoir une certaine valeur qui tient à l'information qu'elles apportent et à la protection de certains principes comme l'équité de traitement à l'intérieur de l'entreprise. Inversement, l'application générale du principe de la valeur égale, au moyen de mécanismes administratifs d'évaluation des tâches qui ne tiendraient pas compte des forces du marché, risque d'entraîner de sérieuses difficultés d'affectation. Elle est aussi de nature à provoquer des redressements du marché qui pourraient annuler, du moins en partie, les effets visés par le processus tout entier.

Les effets théoriquement prévus

Toute mesure qui augmente les salaires en regard d'autres dépenses relatives à la production de biens et de services entraînera des effets négatifs sur l'emploi. Face à cette hausse, en effet, les entreprises augmenteront leurs prix, réduiront leur production et feront en sorte de remplacer une main-d'œuvre devenue trop coûteuse. La main-d'œuvre féminine peut devenir un facteur de hausse des coûts, en raison de l'application du principe de l'égalité des salaires, d'où le risque, du moins à long terme, de conséquences dommageables pour l'emploi. C'est que les ressources de remplacement sont parfois assez abondantes. De plus, le rapport entre le coût de la main-d'œuvre féminine et le prix de revient total peut être élevé dans un certain nombre de secteurs du travail à prédominance féminine. Ces conséquences peuvent toutefois s'atténuer du fait que nombre de ces emplois se trouvent dans les secteurs publics et para-publics. De la sorte, le contribuable serait appelé à absorber l'augmentation des frais de rémunération sans que se manifeste une réduction prononcée de la demande de produits.

Les salaires élevés, outre leurs effets directs sur l'emploi, peuvent y exercer des effets indirects. On risque ainsi de réduire les occasions de formation professionnelle, tandis qu'une expérience accrue se traduirait par un moindre salaire; à long terme, l'augmentation de la rémunération peut en être freinée. Puisque des salaires plus élevés augmentent les coûts de production, les employeurs peuvent réagir en accroissant leurs exigences; donc les conditions de travail sont susceptibles de se détériorer. En revanche, les bénéficiaires du salaire égal sont favorables aux exigences accrues et aux responsabilités additionnelles qui s'ensuivent, particulièrement si leurs chances de promotion s'accroissent.

Les lois sur l'égalité de rémunération sont également susceptibles d'entraîner des rajustements plus subtils. Les entreprises peuvent effectuer de la sous-traitance, notamment des tâches qui risquent le plus de les exposer à des accusations d'inégalité dans la rémunération et échapper ainsi à la législation. Certaines variétés de produits peuvent être mises à part et certaines tâches peuvent être différenciées suffisamment pour ne pas paraître identiques et donc sujettes à des comparaisons salariales. De plus, des entreprises peuvent éviter d'embaucher des candidats qui représenteraient une menace en les poussant, à plus ou moins long terme, à adopter le principe du salaire égal pour d'importants groupes de travailleurs. Ces entreprises peuvent encore éviter de procéder à des évaluations internes de leurs structures salariales (spécialement à des évaluations des tâches et à des comparaisons de valeur égale), de crainte qu'on utilise les résultats de ces études contre elles si elles n'opèrent pas un redressement des déséquilibres éventuellement découverts. On recourt à ces exemples uniquement en vue d'illustrer certains des rajustements que peuvent entraîner des initiatives prises dans le domaine de la législation régissant les pratiques des employeurs.

La législation sur l'égalité d'accès à l'emploi

Alors que les mesures qui prévoient l'égalité de rémunération s'efforcent d'éviter la discrimination en matière de traitement, les programmes d'égalité

des chances sont conçus pour éviter la discrimination en ce qui concerne l'accès à l'emploi. Semblable discrimination peut, par exemple, se manifester au moment du recrutement, de l'embauche, de la formation, des promotions, des mutations et des cessations d'emploi.

La législation des divers gouvernements

Au Canada, tous les gouvernements ont adopté des politiques similaires d'égalité des chances dans l'emploi; ces programmes sont habituellement incorporés au *Code des droits de la personne* et s'inscrivent dans une politique plus large dont le but est d'interdire la discrimination pour des raisons de race, d'âge, de religion ou de nationalité. Dans la plupart des législations des divers gouvernements, on a ajouté l'interdiction de la discrimination pour des raisons de sexe au cours des années 1960 et 1970, à la suite de l'adoption, en 1958, de la Convention nº 111 de l'Organisation international du travail relative à la discrimination dans le secteur de l'emploi.

La législation pertinente n'est habituellement appliquée que si quelqu'un dépose une plainte à titre individuel devant une Commission des droits de la personne. Si cette dernière juge la plainte fondée, elle met généralement en œuvre un long processus comprenant une enquête, une phase de conciliation et, finalement, une audience qui peut aboutir devant les tribunaux. La longueur de cette procédure et l'obligation de formuler une plainte individuelle constituent, de toute évidence, des obstacles à la protection dont jouissent les Canadiens contre la discrimination.

L'action positive

L'action positive se fonde sur l'idée qu'il n'est pas suffisant de rendre illégal des actes particuliers de discrimination. Il importe plutôt d'adopter des mesures énergiques pour alléger les effets de la discrimination passée, pour éliminer la discrimination présente et pour aider à prévenir la discrimination future. Ces initiatives se concentrent surtout sur les résultats des interventions et non pas seulement sur les possibilités d'emploi elle-mêmes.

L'action positive est une politique souple susceptible de prendre différentes formes. Elle implique surtout l'établissement de mesures visant l'engagement des groupes minoritaires, mais elle peut aller plus loin en fixant des quotas et en établissant une « discrimination à rebours ». En plus de déterminer des objectifs et d'arrêter un calendrier en vue de les réaliser, l'action positive suppose également la mise au point d'une banque de données qui contient l'information sur le sexe, la répartition par tâches professionnelles et la rémunération des effectifs.

Il existe plusieurs raisons en faveur de la création des programmes d'action positive. Ces programmes sont aptes à compenser l'effet cumulatif des pratiques discriminatoires passées; dans ce contexte caractérisé par des situations au départ inégales il faut, pour rétablir l'égalité des chances, imposer des mesures qui favorisent un groupe particulier. Ces mesures limitées dans le temps pourraient comprendre une formation en gestion pour

les femmes et des programmes spéciaux de recrutement destinés aux groupes sous-représentés. Les programmes d'action positive peuvent s'avérer un moyen nécessaire de sortir d'un cercle vicieux. Ils permettraient aux femmes ou à d'autres groupes d'acquérir l'expérience, la formation professionnelle, la confiance et les responsabilités qui feront en sorte que, finalement, l'action positive devienne inutile. Il faut rappeler que l'action positive aborde les questions de l'injustice et de l'utilisation inefficace des groupes cibles de travailleurs en se fondant sur l'idée de la discrimination qui prévaut dans notre système. Plutôt que de considérer le but des pratiques d'embauche, cette conception détermine la discrimination sur les lieux de travail; elle détermine de quelle manière les pratiques d'embauche affectent l'emploi à l'intérieur des groupes cibles. Enfin, l'action positive peut être un instrument efficace pour éliminer la ségrégation en incitant les entreprises à faire disparaître les barrières qui enferment certains groupes dans des activités particulières.

Toutes les provinces du Canada, à l'exception du Québec et de Terre-Neuve (ainsi que l'Alberta, sauf autorisation du Cabinet) autorisent les programmes volontaires d'action positive; elles les excluent du champ d'application des dispositions anti-discriminatoires[8]. En outre, le gouvernement fédéral et la Saskatchewan peuvent obliger l'employeur à adopter l'action positive lorsqu'un tribunal le juge coupable de discrimination; la Saskatchewan peut même, de sa propre initiative, ordonner qu'un tel programme soit institué. En ce qui concerne les autochtones, des programmes obligatoires d'action positive incorporés au contrat, auquel doivent se conformer les entrepreneurs, ont été prévus dans un certain nombre de méga-projets entrepris conjointement par l'État et le secteur privé. Des programmes volontaires d'action positive, élaborés bien souvent avec l'aide des pouvoirs publics, sont également en vigueur dans plusieurs grands organismes privés ainsi qu'en différents endroits du secteur public.

Les effets attendus

Les programmes d'égalité d'accès à l'emploi accroîtront probablement la demande de main-d'œuvre féminine, donc les occasions d'embauche pour les femmes et, indirectement, leurs salaires. Ce résultat prévisible diffère considérablement de celui des programmes d'égalité de rémunération; ceux-ci, en fixant les salaires au-dessus de la norme du marché, sont susceptibles de réduire les occasions d'emploi. Si ce résultat attendu des programmes d'égalité des chances d'emploi se concrétisait, la législation portant sur l'égalité de rémunération ne serait plus aussi nécessaire. Cet effet des principes économiques fondamentaux contraste avec la thèse voulant que l'égalité de rémunération soit un complément nécessaire des programmes d'égalité des chances d'emploi – thèse qui repose sur l'opinion que ces programmes, sans l'égalité des rémunérations, entraîneraient simplement l'embauche de femmes à des salaires inférieurs. Cette thèse ne tient pas compte des pressions exercées par les programmes d'égalité des chances d'emploi qui peuvent contribuer à l'accroissement, tant de la rémunération que des occasions d'emploi. Dans ce domaine, cependant, les lois du marché

semblent agir avec une lenteur considérable; la justice sociale exigerait qu'on recourt à des moyens politiques pour accélérer le processus.

Les constatations sur les effets de l'égalité de rémunération au Canada

On a déterminé[9], sur la foi de données provenant de l'Ontario, que le transfert effectué en 1969 des mesures relatives à l'égalité des rémunérations du *Code des droits de la personne* dans la *Loi sur les normes d'emploi* – transfert qui avait pour but d'augmenter l'efficacité de la législation – n'avait pas permis d'obtenir une réduction statistiquement significative de l'écart salarial entre les hommes et les femmes. Il est possible que toutes les modifications éventuelles n'aient pas été relevées car les données n'ont été recueillies que pour chaque année qui a précédé et suivi l'adoption de la Loi en question. Une étude fondée sur l'analyse d'un autre ensemble de données, limitées là encore à l'Ontario, n'a pas permis non plus de relever de différence notable dans le profil du rajustement des salaires des hommes et des femmes consécutivement à la modification de la législation. Cette conclusion a été renforcée par une étude[10] plus récente et plus longue (1946–1979) fondée sur un ensemble légèrement différent d'activités professionnelles et dont le but était de relever les effets des mesures législatives.

On peut se demander à quel point ces conclusions sont susceptibles de se généraliser. Il semble toutefois que des études empiriques ont démontré que les programmes classiques d'égalité de rémunération n'ont pas réduit de façon appréciable l'écart salarial entre hommes et femmes. Cette constatation ne signifie évidemment pas que la législation n'ait provoqué aucun effet sur certains groupes; il semble plutôt qu'elle n'ait pas atténué, de manière sensible, l'écart *global* entre les rémunérations respectives des hommes et des femmes.

Les constatations sur les initiatives relatives à la valeur égale des tâches

On peut illustrer par un certain nombre de cas, qui mettent en relief la valeur égale des tâches, l'effet des mesures anti-discriminatoires sur des groupes déterminés. Ainsi en est-il d'une étude d'évaluation des postes, effectuée pour l'État de Washington[11]. Elle a constaté, par exemple, que le salaire pour les emplois principalement féminins représentait environ 80 pour cent de la rémunération attribuée aux hommes pour des emplois auxquels les évaluateurs donnaient la même cote numérique. Il est ressorti d'une analyse ultérieure qu'il en coûterait 37 900 000 dollars pour élever le traitement des postes « sous-évalués », détenus surtout par des femmes, au niveau moyen de rémunération; une décision judiciaire devait indiquer par la suite qu'environ 15 500 employées étaient en cause pour un rajustement de salaire moyen d'approximativement 2 445 dollars par travailleuse.

Une évaluation des tâches des employés municipaux à San José en Californie, a également révélé que la rémunération des fonctions occupées par

des femmes était de 2 à 10 pour cent inférieure au niveau de valeur comparable; les emplois détenus principalement par des hommes étaient rémunérés à des taux de 8 à 15 pour cent supérieurs à la valeur comparable, d'où un écart global de 10 à 35 pour cent entre des emplois relevant de la même cote numérique. Le rajustement effectué s'est élevé globalement à 1 400 000 dollars, soit 1 867 dollars[12] par personne, portant ainsi le traitement des 750 femmes occupant des postes « sous-évalués » au niveau de valeur égale. Une évaluation de tâches effectuée par des employés de l'État du Minnesota a également conduit à une affectation budgétaire d'environ 21 700 000 dollars pour permettre de rajuster le traitement des 8 225 employées occupant des postes « sous-évalués ». Cette somme représentait un rajustement de 2 638 dollars en moyenne par employée.

En matière de compétence fédérale au Canada, les dossiers portant sur la valeur égale des tâches n'ont mis en cause, pour la plupart, qu'un nombre restreint de personnes ou de systèmes de classification discriminatoires; on aurait aussi pu les traiter dans le cadre des programmes classiques d'égalité de rémunération. Un jugement de Cour a cependant été prononcé, en 1980, dans le cas de 475 bibliothécaires; il s'est traduit par le relèvement annuel de rémunération d'environ 1 million de dollars, soit 2 105 dollars par personne. Le jugement est intervenu à la suite de la comparaison des tâches qui incombaient aux bibliothécaires en question en regard des tâches dévolues aux préposés à la recherche historique, qui étaient surtout des hommes. De même, en 1982, 3 300 préposées aux services généraux ont profité d'une décision qui prévoyait un rajustement annuel de quelque 8 000 000 dollars, c'est-à-dire 2 424 dollars en moyenne par personne. Il s'agissait d'un relèvement de 20 pour cent de la rémunération des sous-groupes, constitués principalement de femmes; cette majoration était supérieure à celle accordée généralement aux États-Unis dans des cas relatifs à la valeur égale des tâches, parce que le rajustement accordé au Canada portait sur la rémunération des femmes au niveau de celle des hommes plutôt qu'au niveau moyen (hommes et femmes).

Ces chiffres illustrent l'ordre de grandeur des rajustements effectués auxquels a donné lieu, en pratique, le principe de la rémunération égale pour un travail d'égale valeur. Ces rajustements consistent essentiellement à relever d'environ 10 pour cent le traitement des postes « sous-évalués » occupés surtout par des femmes, c'est-à-dire de 2 000 dollars à 3 000 dollars. Il est toutefois impossible d'évaluer l'effet de ces modifications sur l'écart salarial global dans chaque domaine de compétence analysé.

Les résultats observés aux États-Unis

Les résultats concrets des diverses mesures portant sur l'égalité des chances d'emploi ont fait l'objet d'analyses approfondies aux États-Unis. Parmi ces mesures figurent le Titre VII de la Loi de 1964 sur les droits civiques, le *Civil Rights Act*, le titre relatif à l'égalité dans les possibilités d'emploi, l'*Equal Employment Opportunity* (EEO), ainsi que le décret *Executive Order 11 246* et ses modifications; ce dernier oblige les employeurs qui obtiennent des contrats de l'administration fédérale à adopter des programmes d'action

positive. La mesure précédente *Equal Employment Opportunity* (EEO) interdit la discrimination en matière de rémunération et d'emploi tandis que le décret mentionné oblige les entreprises qui obtiennent des contrats du gouvernement fédéral à instituer des programmes d'action positive dans les secteurs de l'emploi et de la promotion.

Les dispositions du Titre VII de la *Loi sur les droits civiques*, qui traitent de l'égalité des chances d'emploi, ont donné lieu à des résultats mitigés aux États-Unis. En revanche, l'action positive découlant du décret fédéral à propos des contrats obtenus du gouvernement a permis d'améliorer sensiblement la situation des travailleurs noirs mais a souvent détérioré celle des travailleuses blanches. Les données les plus récentes laissent également croire que l'action positive a été bénéfique aux noirs grâce, d'une part, à l'application de dispositions réglementaires plus rigoureuses et, d'autre part, à l'augmentation du nombre de noirs possédant un niveau d'instruction supérieur. La mise en vigueur des dispositions adoptées semble avoir un effet bien réel, tout comme l'expansion économique. Les dispositions qui prévoient l'égalité des chances dans le secteur de l'emploi ont accru à la fois la rémunération et les occasions d'emploi, tandis que ces dernières étaient réduites par les programmes d'égalité de rémunération.

Conclusions

Ce tour d'horizon tend à illustrer le rôle et la portée qui revient aux mesures gouvernementales. Celles qui prévoient l'égalité des chances dans le secteur de l'emploi présentent un certain nombre d'avantages sur les programmes classiques d'égalité de rémunération. Leur champ d'application est généralement plus vaste puisque le cloisonnement socio-professionnel est plus important que la discrimination salariale, pris au sens étroit du terme. L'égalité des chances permet également d'accroître, tant la rémunération, que les occasions d'emploi pour les femmes, tandis que l'égalité de rémunération risque de diminuer leurs occasions d'emploi et de formation professionnelle. Les employeurs ne peuvent échapper aux lois relatives à l'égalité des chances dans l'emploi en évitant d'embaucher des travailleurs de groupes particuliers, alors que cette éventualité est plus plausible dans le cas des programmes d'égalité de rémunération. Grâce aux éléments d'action positive que renferme la législation portant sur l'égalité des chances dans le secteur de l'emploi, cette législation peut aussi décloisonner les activités professionnelles et contribuer à abandonner les opinions erronées qu'on entretient au sujet de la compétence de certains groupes.

Cette prédisposition à adopter des politiques favorables à l'égalité d'emploi témoigne de la préférence des commissaires à l'égard de mesures qui élargissent les choix et les possibilités d'emplois, minimisent les distorsions découlant des prix du marché et facilitent l'adaptation au marché, de même que l'orientation de la bonne personne au bon poste. Bien que l'analyse effectuée dans cette section incline vers des mesures qui encouragent l'égalité des chances d'emploi plutôt que vers des mesures qui encouragent la valeur égale, la présente Commission ne préconise pas l'abandon de cette dernière.

Nous recommandons toutefois, que l'adoption du principe du salaire égal pour un travail égal ne se poursuive pas à une plus vaste échelle, jusqu'à ce que les Canadiens en arrivent à une meilleure connaissance de ses conséquences probables.

La législation relative à la rémunération égale et à la valeur égale représente une évolution quantitative dans l'orientation des politiques, parce que de telles lois impliquent des idées de valeurs déterminées administrativement, qui peuvent s'avérer indépendantes des lois du marché, tout autant que des frais administratifs reliés à l'évaluation des tâches. En partie pour cette raison, son application habituelle s'est largement limitée au secteur public, où les effets des lois du marché sont passablement émoussés. Élargir et étendre ce principe au secteur privé représenterait une mutation radicale. L'évaluation des tâches passerait ainsi outre non seulement aux salaires déterminés par les lois du marché, mais également à ceux qui sont fixés par la négociation collective. En outre, des pressions se feraient sentir en vue d'appliquer le principe à plus vaste échelle – aux différents groupes de travailleurs du même sexe, par exemple.

Avant de prendre une telle initiative, il semblerait judicieux d'obtenir plus de renseignements sur un certain nombre de facteurs, entre autres sur les effets provoqués par ces mesures dans les rares cas où elles ont été appliquées. Il importe de susciter un débat plus rationnel sur les avantages et les inconvénients d'une détermination administrative de la rémunération par opposition à une détermination qui obéit au jeu du marché et de la négociation collective. Enfin, le principe de la valeur égale et du salaire égal doit être envisagé en fonction d'un vaste ensemble de critères d'évaluation des programmes, notamment : le contrôle des frais administratifs, la réalisation de la sélectivité recherchée (afin d'aider le groupe cible sans que d'autres en profitent), l'efficacité des allocations, l'octroi d'avantages réels plutôt qu'illusoires et l'accroissement, à terme, de la faculté d'adaptation.

Alors que l'adoption de mesures sur la valeur égale qui s'appliqueraient, en fait, au secteur privé constituerait un changement significatif de politique, l'action positive se prête à une mise en œuvre par étapes permettant de suivre les effets produits. Elle offre, de plus, l'avantage de se réaliser au moyen des mécanismes d'emploi; l'expérience acquise aux États-Unis permet aux Canadiens d'en conserver seulement les meilleurs aspects. Enfin, il y a de bonnes raisons de croire que le besoin de l'action positive ne sera que temporaire.

Recommandations

Les commissaires ont généralement approuvé la ligne de conduite suggérée par la Commission royale sur l'égalité dans l'emploi et nous apprécions l'appui du gouvernement fédéral dans sa réponse aux recommandations Abella. En général, cette ligne de conduite exige :

- le maintien des mesures existantes sur le salaire égal pour un travail de même valeur;

- une législation qui requiert de tous les employeurs, y compris les sociétés de la Couronne, qu'ils adoptent l'action positive conformément au *Code du travail* du Canada;
- l'imposition de conditions qui s'appliquent aux fournisseurs du gouvernement fédéral;
- l'encouragement des gouvernements provinciaux à faire de même.

Nous sommes cependant conscients que, comme cela s'est produit souvent précédemment, l'action du gouvernement manquera de détermination. Pour qu'elles soient respectées, ces lignes de conduite devraient faire l'objet de lois fermes plutôt que de recommandations. De plus, on devrait attribuer des moyens supplémentaires à la Commission des droits de la personne pour qu'elle puisse s'assurer que ces mesures seront appliquées.

Notes

1. Une discussion plus détaillée des constatations empiriques est fournie par Morley Gunderson dans « La discrimination, l'égalité des salaires et l'égalité des chances sur le marché du travail » dans *Le travail et le salaire : le marché du travail au Canada*, vol. 17 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985, sur laquelle est fondée une bonne partie de cette section.

2. Par exemple, Sylvia Ostry, *La femme canadienne au travail*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1968; Roberta Robb, « Earnings Differentials Between Males and Females in Ontario, 1971 » dans *Revue canadienne d'économique*, n° 11, mai 1978, p. 350–359; Morley Gunderson, « Decomposition of Male/Female Earnings Differential: Canada 1970 », dans *Revue canadienne d'économique*, n° 12, août 1979, p. 479–485; du même auteur, Morley Gunderson, *Labour Market Economics: Theory, Evidence and Policy in Canada*, Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1980; M. Stelcner et D. Shapiro, « The Decomposition of the Male/Female Earnings Differential: Quebec 1970 », Montréal, Université Concordia, 1980; et finalement, C. Kapsalis, « La discrimination sexuelle sur le marché du travail », photocopie, 1980.

3. Par exemple, Reginald Robson et Mireille Lapointe, *Étude comparative sur les traitements accordés aux hommes et aux femmes qui enseignent dans les universités canadiennes*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1980; Morley Gunderson, « Male-Female Wage Differential and the Impact of Equal Pay Legislation », dans *Review of Economics and Statistics*, n° 57, novembre 1975, p. 426–469; William Schrank, « Sex Discrimination in Faculty Salaries: A Case Study » dans *Revue canadienne d'économique*, n° 10, août 1977, p. 411–433; M. Stelcner, « Différences salariales entre les hommes et les femmes du corps enseignant : une étude de cas à l'Université Concordia », Montréal, Université Concordia, 1979; P. Walmsley, M. Ohtsu et A. Verma, « Measuring Wage Discrimination Against Women: An Alternative to the Human Capital Approach », Saskatoon, Université de la Saskatchewan, 1980.

4. Morley Gunderson, « The Male-Female Earnings Gap in Ontario: A Summary », Toronto, Ministère du Travail direction de la recherche, 1982.

5. Jac-André Boulet et Laval Lavallée, *The Changing Economic Status of Women*, étude préparée pour le Conseil économique du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1984.

6. Voir Alice Nakamura et Masao Nakamura, « Une vue d'ensemble des études sur le comportement des Canadiennes vis-à-vis du marché du travail » dans *Le travail*

et le salaire : le marché du travail au Canada, vol. 17 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.

7. Jac-André Boulet et Laval Lavallée, *The Changing Economic Status of Women*, p. 3.
8. H. Jain, « Human Rights : Issues in Employment » dans *Human Resources Management in Canada*, N. Agarwal *et al.*, (édit.), Toronto, Prentice-Hall, 1983.
9. Morley Gunderson, « Male-Female Wage Differentials and the Impact of Equal Pay Legislation » dans *Review of Economics and Statistics*, n° 57, novembre 1975, p. 426–469.
10. Se référer à Morley Gunderson, « Spline Function Estimates of the Impact of Equal Pay Legislation », photocopie, 1984.
11. Consulter l'étude de *Norman D. Willis and Associates*, État de Washington, *Comparable Worth Study*, 1974; et *Comparable Worth Study, Phase II*, 1976.
12. John H. Bunzel, « To Each According to Her Worth? » dans *The Public Interest*, n° 67, printemps 1982, p. 77–79.

Le temps consacré au travail

Cette Commission a souligné l'importance du rôle que joue l'emploi et le revenu réel dans l'amélioration du bien-être des Canadiens. Un autre facteur-clé à cet égard est la diminution du temps consacré au travail et l'augmentation de celui dont on dispose pour les loisirs et les autres activités. Au cours du présent siècle, la réduction du temps consacré par les Canadiens au travail a été considérable. Elle se manifeste sur trois plans : le nombre d'heures de travail par semaine, le nombre de semaines de travail par an et le nombre d'années de vie active. Une semaine de travail plus courte, des congés plus nombreux et plus longs, l'entrée plus tardive dans la vie active et une retraite plus précoce, sont autant de facteurs qui ont sensiblement augmenté le temps absorbé par les activités extra-professionnelles.

Deux questions fondamentales sont liées au temps consacré au travail. La première a trait au temps de travail dans une économie où le niveau de l'emploi est normal; sur ce point, les commissaires estiment essentiellement que le temps consacré au travail doit être un reflet aussi fidèle que possible du choix des employés. La seconde question concerne la manière dont les horaires de travail et l'emploi s'adaptent aux fluctuations cycliques de l'économie. Cette question a déjà été traitée dans le troisième chapitre de ce Rapport.

Les horaires de travail hebdomadaires et annuels : caractéristiques actuelles et tendances historiques

On peut envisager les caractéristiques des horaires hebdomadaires de travail sous l'angle des heures effectives de travail, des heures rémunérées ou des heures normales de travail. Au cours d'une semaine donnée, les heures effectives de travail subissent l'influence de divers facteurs, notamment le pourcentage d'employés à temps partiel et d'employés à plein temps, la structure de l'industrie, le pourcentage des employés de bureau et des autres employés, les fluctuations cycliques de la demande de main-d'œuvre, les conflits de travail, les congés et les vacances. Les heures rémunérées, c'est-à-dire les heures pour lesquelles l'employé reçoit un salaire, y compris les congés, les vacances et les congés de maladie payés, dépendent également de tous ces facteurs à l'exception des vacances et des congés payés. Les heures normales, c'est-à-dire le nombre d'heures de travail au-delà desquelles des heures de rémunération supplémentaires doivent normalement être payées aux employés à plein temps, sont au contraire insensibles à ces facteurs, à l'exception de la composition par activité industrielle et du pourcentage des employés de bureau par rapport aux autres employés.

Le nombre des heures effectives de travail des employés canadiens varie considérablement. Les données de l'enquête de Statistique Canada sur la population active, présentées au tableau 15-9, indiquent, qu'en 1983, légèrement plus de la moitié des employés ont eu des horaires hebdomadaires « typiques » variant de 30 à 40 heures. Près d'un cinquième du nombre total des employés était des travailleurs à temps partiel, soit ceux que l'*Enquête sur la population active* définit comme des employés qui travaillent habituelle-

ment moins de 30 heures par semaine. En dépit de la grave récession qui a sévi en 1983, alors que le taux de chômage était en moyenne de 11,9 pour cent au Canada, plus de 20 pour cent des employés ont travaillé plus de 40 heures par semaine, et 12,6 pour cent ont travaillé plus de 50 heures par semaine.

Certains des employés qui travaillent pendant les longues heures indiquées au tableau 15-9, occupent plus d'un emploi. Comme les politiques relatives au temps de travail s'appliquent à l'emploi lui-même plutôt qu'à l'employé, il est intéressant d'étudier le nombre d'heures consacrées à l'emploi principal. Le tableau 15-10 montre que, dans l'ensemble, les heures consacrées à des emplois à temps partiel ajoutent peu à la moyenne des heures consacrées à l'ensemble des emplois. Ce tableau montre également que les employés à temps plein consacrent habituellement 41,5 heures par semaine à leur emploi principal.

La notion la plus pertinente, qui s'applique dans la majorité des cas, est la longueur de la semaine de travail normale (et de l'année de travail) pour les employés à plein temps. Le tableau 15-11 présente la répartition des heures normales de travail pour les employés de bureau et pour les autres, d'après les données les plus récentes publiées dans l'enquête annuelle de Travail Canada sur les salaires et les conditions de travail dans les établissements de 20 employés ou plus. Le plus fréquemment, la semaine de travail, dans tous les secteurs industriels est de 37,5 heures pour les employés de bureau et de 40 heures pour les autres. La semaine de travail moyenne pour les employés de tous les secteurs industriels est de 36,7 heures pour les employés de bureau

TABLEAU 15-9 Distribution des personnes occupées suivant le nombre d'heures travaillées pour l'ensemble des domaines d'activité au Canada en 1983

	Les deux sexes		Hommes		Femmes	
Nombre d'heures	**(par milliers)**	**%**	**(par milliers)**	**%**	**(par milliers)**	**%**
0	797	7,4	442	7,1	355	7,9
1–29	1 982	18,5	680	10,9	1 302	29,0
30–34	1 038	9,7	541	8,7	497	11,1
35–39	1 656	15,4	720	11,5	937	20,8
40	2 932	27,3	2 021	32,4	912	20,3
41–49	973	9,1	720	11,5	253	5,6
50 ou plus	1 356	12,6	1 116	17,9	240	5,3
Total	10 734	100,0	6 240	100,0	4 495	100,0

Source : Statistics Canada, *Labour Force Annual Averages 1975–1983*, Cat. No. 71-529 (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1984), p. 269; and tabulations by the Commission.

TABLEAU 15-10 Moyenne des heures travaillées par semaine au Canada en 1983

(par catégorie d'employés)

Catégorie d'employés	Heures effectivement travaillées	Heures habituellement travaillées
Tous les emplois		
Tous les employés	37,3	37,8
Employés à plein temps	41,3	42,0
Employés à temps partiel	15,3	14,9
Emploi principal		
Tous les employés	36,8	37,3
Employés à plein temps	40,8	41,5
Employés à temps partiel	15,1	14,7

Source : Statistique Canada, *Moyennes annuelles de la population active, 1975–1983*, catalogue nº 71-529, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1984, p. 287 et 296.

Nota : Les moyennes sont calculées en excluant les personnes qui étaient occupées mais qui n'ont pas travaillé au cours de la semaine de référence.

et de 39,5 heures pour les autres; la moyenne générale est de 38,2 heures de travail par semaine.

Les données relatives aux heures normales, dans le secteur de la fabrication, portent sur une période beaucoup plus longue que les données qui s'appliquent à l'économie dans son ensemble. Le tableau 15-12 présente les données relatives aux heures de travail hebdomadaires normales, dans le secteur de la fabrication pour certaines années comprises entre 1870 et 1946 et pour chaque année de 1949 à 1982; les chiffres concernant cette seconde période sont basés sur l'enquête de Travail Canada relative aux conditions de travail. Ceci indique que la durée de la semaine de travail a diminué assez régulièrement pendant la plus grande partie du présent siècle, mais que cette diminution s'est effectuée à un rythme progressif au cours des années 1960 et 1970.

Immédiatement après les Première et Seconde Guerres mondiales on a pu observer une réduction assez radicale de la semaine de travail. Certains affirment que la démobilisation des soldats aurait alors laissé craindre un chômage marqué, accentuant d'autant les pressions en faveur de la réduction de la semaine de travail[1]. D'autre part, la nécessité de maintenir la production élevée au cours des deux guerres a pu interrompre la réduction lente et progressive de la semaine de travail; cette dernière a repris son cours normal après chaque guerre.

Les données relatives aux heures normales de travail dans les industries autres que manufacturières et pour l'ensemble de l'industrie, ne sont publiées que pour les années postérieures à 1963. Les statistiques de la période

TABLEAU 15-11 Heures normales hebdomadaires, 1982: fabrication et toutes les industries

Heures par semaine	Toutes les industries %	Fabrication %
Employés de bureau		
Moins de 35 heures	3	2
35 heures	29	21
Entre 35 et 37,5 heures	15	11
37,5 heures	43	39
Plus de 37,5 heures	10	27
Moyenne – employés de bureau	36,7 heures	37,4 heures
Employés hors des bureaux		
Moins de 37,5 heures	6	5
37,5 heures	10	3
Entre 37,5 et 40 heures	7	2
40 heures	68	82
Plus de 40 heures	6	7
Moyenne – employés hors des bureaux	39,5 heures	39,8 heures
Moyenne – employés de bureau et hors des bureaux	38,2 heures	39,2 heures

Source : Canada, Travail Canada, *1982 – Conditions de travail dans l'industrie canadienne*, Approvisionnements et Services Canada, 1983, p. 4 et 6; et calculs effectués par la Commission.

Nota : Les moyennes sont calculées en appliquant la méthode utilisée par Chan F. Aw dans « Heures normales de travail: tendances, déterminants et implications », Ottawa, Direction de l'économie et de la recherche en relations industrielles, Travail Canada, 1982.

comprise entre 1963 et 1979 montrent que le taux de réduction des heures normales de travail ne s'est pas stabilisé dans toutes les industries au cours des années 1960 et 1970[2]. Entre 1963 et 1979, la semaine de travail normale dans le secteur de la fabrication a diminué d'une heure; une réduction semblable ou inférieure s'est produite dans le secteur des transports et des communications, comme dans celui du commerce et des finances. Au cours de la même période, la durée de la semaine de travail normale a diminué de plus de deux heures dans les secteurs de l'exploitation forestière et minière et de cinq heures dans celui des services. La réduction moyenne des heures hebdomadaires de travail pour l'ensemble des industries a été de 1,8 heure. Comme l'indiquent des analyses empiriques des données canadiennes d'après-guerre relatives aux heures de travail hebdomadaires l'un des facteurs les plus importants de cette réduction à long terme des heures de travail est la hausse progressive du taux des salaires réels[3].

TABLEAU 15-12 Nombre d'heures habituellement travaillées par semaine dans le secteur de la fabrication au Canada, pour des années choisies entre 1870 et 1982

Année	Heures	Année	Heures
1870	64,0	1962	40,4
1901	58,6	1963	40,3
1911	56,5	1964	40,2
1921	50,3	1965	40,2
1926	50,2	1966	40,2
1931	49,6	1967	40,0
1936	49,2	1968	39,9
1941	49,0	1969	39,9
1946	48,7	1970	39,8
1949	43,5	1971	39,8
1950	43,2	1972	39,7
1951	42,6	1973	39,6
1952	42,3	1974	39,5
1953	42,0	1975	39,4
1954	41,5	1976	39,4
1955	41,3	1977	39,3
1956	41,1	1978	39,3
1957	40,0	1979	39,3
1958	40,7	1980	39,2
1959	40,6	1981	39,2
1960	40,6	1982	39,2
1961	40,4		

Sources : 1870 Calculs par O.J. Firestone, cité par S. Ostry et M. Zaidi dans *Labour Economics in Canada*, 3[e] éd., Toronto, Macmillan, 1979, p. [illegible]0;

1901–1946 Calculs par G. Saunders et S.M.A. Hameed à partir de données non publiées de Travail Canada, reflétées par Ostry et Zaidi dans *Labour Economics in Canada*, p. 80;

1949–1979 Calculs par Chan F. Aw, « Heures normales de travail: tendances, déterminants et implications », Ottawa, Direction de l'économie et de la recherche en relations industrielles, Travail Canada, 1982, à partir du rapport *Conditions de travail dans l'industrie canadienne*;

1980–1982 Calculs de la Commission s'inspirant des données contenues dans le rapport de Travail Canada intitulé *Conditions de travail dans l'industrie canadienne*.

La diminution graduelle de la durée de la semaine de travail normale s'est accompagnée d'une diminution de l'année de travail, d'où des congés plus nombreux et des vacances annuelles plus longues. Le tableau 15-13 montre, qu'au cours des trente années qui se sont écoulées entre 1949 et 1979, les congés, dans le secteur de la fabrication, sont passés de 6,9 jours par an à 11,1 jours par an et les vacances annuelles de 2,3 semaines à 3,6 semaines. Si l'on tient compte de l'augmentation des jours de congés et de vacances, la semaine de travail normale nette, dans le secteur de la fabrication, soit la semaine de travail normale (brute) moins le nombre moyen d'heures hebdomadaires déduites pour congés et vacances, est tombée de 40,4 heures à 34,9 heures entre 1949 et 1979. Pour l'ensemble des industries, cette moyenne est tombée

TABLEAU 15-13 **Tendances au niveau des jours fériés et des congés annuels au Canada, pour des années choisies entre 1949 et 1979**

	Fabrication				Toutes les industries	
Année	**Heures normales brutes**	**Jours fériés annuels**	**Semaines de congés annuels**	**Heures normales nettes**	**Heures normales brutes**	**Heures normales nettes**
1949	43,5	6,9	2,3	40,4	–	–
1954	41,5	7,4	2,4	38,4	–	–
1959	40,6	7,8	2,7	37,3	–	–
1964	40,2	8,0	2,8	36,8	40,1	36,7
1969	39,9	8,8	3,1	36,2	39,5	35,8
1974	39,5	10,1	3,4	35,4	38,8	34,8
1979	39,3	11,1	3,6	34,9	38,3	34,0

Source : Chan F. Aw, « Heures normales de travail : tendances, déterminants et implications », Ottawa, Direction de l'économie et de la recherche en relations industrielles, Travail Canada, 1982, p. 16 et 64.

de 36,7 heures à 34,0 heures, entre 1964 et 1979. Ces diminutions suivent de près l'évolution intervenue au cours du siècle dernier, elles représentent une réduction de la durée de la semaine de travail d'environ deux heures par décennie.

Les facteurs influant sur le temps de travail

Dans les milieux de travail non syndiqués, l'employeur semble posséder la latitude de déterminer unilatéralement les horaires, les salaires et autres conditions de travail. Au niveau économique, toutefois, l'employeur a intérêt à tenir compte de l'opinion de ses employés en matière de travail. Ainsi, les horaires résultent en réalité de l'interaction de la volonté des employeurs et des employés. Le choix laissé à un employé de travailler un nombre d'heures données au cours de chaque période déterminée dépend de divers facteurs personnels : son âge, sa santé et le nombre de personne à sa charge; il dépend de conditions de travail : par exemple, la température ou la propreté des lieux; les exigences physiques inhérentes à la nature du travail et les facteurs pécuniaires, comme les salaires et les autres sources de revenus découlant de l'emploi, sont également des facteurs qui entrent en ligne de compte.

L'augmentation des salaires réels paraît exercer des effets contradictoires sur le choix relatif au temps de travail. D'une part, toute augmentation du salaire réel joue en faveur du travail plutôt que des loisirs; il encourage par le fait même l'employé à allonger sa semaine de travail. En revanche, un revenu plus élevé tiré d'une augmentation du salaire réel améliore la situation pécuniaire des employés et les incitent habituellement à accroître leurs loisirs,

donc à moins travailler. Des données empiriques semblent indiquer que, pour la majorité des travailleurs, ce dernier effet paraît devoir prédominer : lorsque son salaire augmente, une personne a tendance à réduire le nombre de ses heures de travail. Il s'ensuit que, sur une période étendue, l'augmentation du salaire réel devient la principale raison de la réduction du temps de travail.

En raison de l'action réciproque qui s'exerce entre employeurs et employés au sujet des heures de travail, il peut arriver que dans une certaine mesure on normalise les heures de travail; dès lors, chaque employé n'aura pas la liberté de travailler pendant le nombre hebdomadaire d'heures qui lui convient. Il faut également considérer que l'entreprise a tout intérêt à faire en sorte que l'horaire de travail de son personnel corresponde aussi étroitement que possible au choix de ce dernier. Plus la divergence s'accentue entre les heures effectives de travail et l'horaire qu'ils souhaitent, plus les employés chercheront à quitter l'entreprise en vue de trouver ailleurs l'horaire qui leur convient. Dans ce cas, l'employeur devra verser un salaire plus élevé s'il veut attirer ou tout simplement garder la main-d'œuvre dont il a besoin.

L'employeur doit de plus tenir compte de certains coûts de l'emploi directement liés au nombre de ses employés. Les primes d'assurance pour soins dentaires, dont le montant par employé est fixe, relèvent de cette catégorie, il en est de même des frais de recrutement et de formation professionnelle des employés, amortis sur une certaine période d'emploi prévue au sein de l'entreprise. Un employeur doit également assumer un certain nombre de charges financières découlant du nombre de ses employés, situation qui encourage l'employeur à réduire au minimum le nombre de ses employés et ainsi à réduire d'autant ses frais découlant de l'emploi. Cette même raison peut inciter l'employeur à accroître le nombre d'heures de travail par employé au-delà de l'horaire souhaité par son personnel. De plus longues heures de travail risquent, d'autre part de réduire la satisfaction au travail des employés, d'accroître leur fatigue, et d'amener l'employeur à verser des primes pour les heures supplémentaires, au-delà des normes fixées par la loi ou par une convention collective. La sagesse dicte donc à l'employeur de choisir un horaire qui puisse réduire les coûts au minimum, tout en tenant compte de l'effet net de ces divers facteurs.

Les obstacles à la réduction de l'horaire de travail

Comme les horaires de travail reflètent à la fois la volonté de l'employeur et celle de l'employé, il est possible que ces horaires ne satisfassent pleinement ni l'une ni l'autre des deux parties. La présente Commission estime que les horaires de travail devraient, dans la mesure du possible, refléter le choix des employés. Dans cette perspective, il faudrait étudier tous les facteurs, sauf ceux qui sont reliés aux impératifs de la production, de nature à amener les employeurs à préférer des horaires plus chargés que ceux envisagés par les employés. Il existe plusieurs exemples d'obstacles de ce genre qui prennent leur source dans les lois sur les normes d'emploi et les relations de travail; ces lois ont en général été rédigées au bénéfice des employés à temps plein.

Certaines lois exigent des employeurs qu'ils versent à un fonds commun un pourcentage déterminé de la rémunération annuelle de chaque employé,

jusqu'à concurrence d'un plafond fixé par employé. Ce sont les lois relatives aux accidents de travail, tant aux paliers fédéral que provincial, et celles qui régissent le Régime des pensions du Canada (RPC) (ou le Régime des rentes du Québec (RRQ)); elles s'appliquent à tous les employés. Dans le cas de l'assurance-chômage (A-C), les employeurs sont tenus de payer les primes sur les rémunérations jusqu'à concurrence d'un plafond hebdomadaire déterminé par employé. (En 1985, ce plafond représentait 3,29 pour cent des rémunérations, jusqu'à concurrence d'un montant assurable de 460 dollars par semaine par employé[4].) Ces plafonds ont pour but d'éviter que les montants des prestations, qui sont également proportionnelles aux rémunérations jusqu'à concurrence du plafond fixé, n'atteignent des sommes excessives pour les personnes à revenu élevé.

L'un des effets inattendus de l'établissement d'un plafond aux cotisations est de créer un coût relatif à l'employé dont les revenus sont supérieurs au plafond. Si le nombre d'heures de travail est réduit et si on embauche des employés supplémentaires, la part des rémunérations imposables augmentera. Les plafonds annuels pour le RPC et les indemnisations des accidents du travail constituent donc un obstacle pour ceux qui veulent travailler moins d'une année complète; le plafond hebdomadaire de l'assurance-chômage crée un autre obstacle pour ceux qui veulent travailler moins d'une semaine complète. Des études théoriques ont démontré, qu'en raison des plafonds imposés à ces avantages complémentaires requis par la loi, le remplacement d'un employé à temps plein par deux employés à mi-temps entraînerait une augmentation des coûts de main-d'œuvre pouvant atteindre 2,5 pour cent, selon le niveau de rémunération initial[5]. L'effet est directement lié à la réduction proportionnelle du nombre des heures de travail.

Il serait souhaitable d'éliminer ces obstacles artificiels, étant donné que la préférence de l'employeur pour des horaires plus longs et un nombre d'employés plus réduit donne lieu à l'établissement d'horaires qui ne correspondent pas totalement aux désirs des employés; en outre, cette situation réduit les perspectives d'emploi pour les Canadiens en chômage. Se contenter d'éliminer les plafonds imposés aux cotisations n'est cependant pas la bonne solution, car ces plafonds ont un but social. Il serait préférable de calculer les cotisations pour l'assurance-chômage, les accidents du travail et le Régime des pensions du Canada (RPC), sur la base des rémunérations *horaires* et en fixant un plafond aux montants imposables. Cette mesure éliminerait les inconvénients qui touchent ceux dont les heures de travail sont réduites, tout en maintenant la fonction sociale des plafonds. Bien entendu, il peut être nécessaire, dans certains cas, de toujours calculer les cotisations sur la base des rémunérations hebdomadaires ou annuelles, lorsqu'il est peu pratique de les calculer selon les heures de travail hebdomadaires. Ce ne serait pas là un inconvénient sérieux, car certains programmes, destinés à réduire l'horaire de travail hebdomadaire, s'avéreraient tout aussi peu commodes en telles circonstances.

Les lois sur les normes d'emploi exigent habituellement des employés qu'ils travaillent pendant une période minimum continue pour justifier leur admissibilité aux prestations, telles celles des jours fériés, et au droit de recevoir un préavis en cas de cessation d'emploi. Le *Code du travail* du

Canada, par exemple, autorise un employé à obtenir neuf jours de congés payés par an, dans la mesure où il a été employé pendant un minimum de 30 jours et a travaillé pendant au moins 15 des 30 jours civils ayant précédé le congé. Cette disposition disqualifierait un employé qui n'aurait travaillé que trois jours par semaine, mais n'aurait aucun effet sur un employé n'ayant travaillé que quatre heures par jour. L'inégalité, qui affecte certaines catégories d'horaires réduits, pourrait être éliminée tout en maintenant l'exigence d'un emploi continu. On atteindrait cet objectif, par exemple, en exigeant qu'un employé ait travaillé au moins 60 pour cent de son horaire normal au cours des 30 jours précédents.

Une autre inégalité provient de la pratique administrative de certaines commissions des relations du travail, qui consiste à imposer des négociations distinctes à l'endroit des employés à temps partiel. Ainsi, la Commission des relations de travail de l'Ontario exclut des négociations, des employés à temps plein, tout employé qui travaille moins de 24 heures par semaine. Les employés à temps partiel peuvent néanmoins faire partie de groupes de négociation distincts. Une des conséquences possibles de cette distinction à l'égard des employés à temps partiel est qu'un employé à temps plein, qui choisit de ramener son horaire hebdomadaire à 20 heures, risque de ne plus pouvoir bénéficier des salaires et des avantages sociaux découlant de la convention collective.

La Commission des relations de travail de l'Ontario a déclaré que, à son avis, les employés à temps plein et à temps partiel n'avaient pas suffisamment d'intérêts communs pour être inclus dans les mêmes négociations. La récente Commission d'enquête sur le travail à temps partiel est cependant arrivée à la conclusion que la distinction des employés à temps partiel et des employés à temps plein contribuait à l'iniquité des salaires et des conditions de travail pour le premier groupe. Elle a cependant recommandé que les commissions des relations de travail incluent tous les employés à temps partiel, qu'ils soient employés régulièrement ou sur une base occasionnelle, dans les mêmes négociations que les employés à temps plein[6]. L'adoption de cette recommandation contribuerait à éliminer toute tendance susceptible de se produire à l'encontre de la réduction des horaires de travail dans l'économie canadienne.

Les avantages complémentaires, négociés dans le secteur privé, peuvent également créer un obstacle involontaire à la réduction du nombre d'heures de travail. Le tableau 15-14 illustre les dépenses que représentaient les avantages complémentaires au Canada en 1978, l'année la plus récente pour laquelle Statistique Canada a publié une enquête sur les coûts d'indemnisation. Ce tableau montre que les avantages complémentaires ajoutent près de 33 pour cent au salaire de base des travailleurs. Bien que nombre de ces avantages soient proportionnels au nombre d'heures de travail, certains d'entre eux, comme l'assurance médicale ou dentaire et l'assurance-vie, représentent des coûts liés au nombre d'employés, ce qui pourrait encourager les employeurs à prolonger l'horaire de travail de leur personnel. Si les cotisations patronales à ces régimes d'assurance étaient calculées en fonction du nombre d'heures de travail, les régimes en question cesseraient de constituer un obstacle à la réduction des horaires. Comme semblable évolution n'augmenterait pas sensiblement les coûts administratifs, les

TABLEAU 15-14 Dépenses liées aux avantages sociaux par salarié, Canada, 1978

Élément	Dépense annuelle moyenne par salarié	Pourcentage de la masse salariale	Pourcentage de la rémunération de base des heures normales
	(données de Statistique Canada)		
Rémunération de base des heures normales	12 301	74,6	100,00
Commissions et primes	263	1,6	2,14
Heures supplémentaires et primes	522	3,2	4,24
Primes de poste	46	0,3	0,37
Autres primes	53	0,3	0,43
Total – rémunération des heures travaillées	13 185	80,0	107,18
Absences payées			
Jours fériés payés	586	3,6	4,76
Vacances payées	794	4,8	6,46
Congés de maladie payés	170	1,0	1,38
Congés pour motifs personnels et autres	27	0,2	0,22
Total – absences payées	1 577	9,6	12,82
Paiements directs divers			
Échelle mobile	61	0,4	0,49
Gratifications de Noël, etc.	51	0,3	0,42
Indemnités de cessation d'emploi	30	0,2	0,24
Prestations imposables			
Régimes provinciaux d'assurance-maladie	82	0,5	0,67
Autres avantages	57	0,4	0,46
Autres paiements	28	0,2	0,23
Total – paiements directs divers	310	1,9	2,52
Rémunération brute (total – paiements directs)	15 071	91,4	122,51
Versements des employeurs aux régimes de bien-être et de prévoyance des salariés			
Indemnisation des accidents de travail	186	1,1	1,51
Assurance-chômage	209	1,3	1,70
Régime de pensions du Canada et Régime de rentes du Québec	161	1,0	1,31
Régimes de pension privés	558	3,4	4,53
Régie d'assurance-maladie du Québec	59	0,4	0,48
Régime d'assurance-vie et d'assurance-maladie privés	203	1,2	1,65
Autres régimes de prévoyance	33	0,2	0,27
Total	1 410	8,6	11,46
Masse salariale	16 481	100,0	133,97

Source : Statistique Canada, ***Rémunération des salariés au Canada – Ensemble des industries, 1978***, catalogue nº 72-619, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1980, p. 16–19.

gouvernements canadiens devraient encourager l'adoption de cette formule dans les négociations collectives, les politiques de gestion du personnel, aussi bien que la législation.

Dans ce chapitre, les commissaires ont déterminé un certain nombre de politiques applicables au marché du travail et de dispositions négociées à titre privé, qui encouragent des horaires de travail ne correspondant pas complètement à la volonté des employés. Il est logique de modifier ces politiques et ces dispositions, lorsque l'économie permet le plein emploi. Dans une période de chômage élevé, ces changements permettraient peut-être d'éviter une situation dans laquelle certains Canadiens ont des horaires de travail plus longs qu'ils ne le désirent, alors que d'autres n'ont pas d'emploi.

La manière dont les emplois et les horaires de travail s'adaptent aux fluctuations économiques cycliques est un problème conséquent. Le choix entre les licenciements et les réductions d'horaires (ou, si les deux sont utilisés, la proportion de chacun) dépend d'une diversité de facteurs qui reflète les préférences des employeurs et employés. En général, les employés et employeurs peuvent évaluer ces coûts et bénéfices et font les choix appropriés, sans besoin d'une réglementation générale. Cependant les politiques existantes peuvent involontairement influencer les choix. Il est, par conséquent, important de les examiner ainsi que leurs influences potentielles.

Le système actuel d'assurance-chômage représente un obstacle important aux horaires réduits parce qu'il procure des allocations aux individus sans travail pour une semaine entière, mais non pour ceux dont le revenu chute, en raison d'horaires diminués. Cet état de fait incite employeurs et employés à préférer les licenciements aux réductions d'horaires pour faire face à des diminutions temporaires de travail. On peut éliminer une telle tendance involontaire vers les licenciements en modifiant soit le financement de l'A-C ou les prestations.

Comme nous l'avons déjà indiqué relativement au système de l'A-C, l'évaluation par l'expérience du système de financement de l'assurance-chômage aurait plusieurs avantages, l'un d'eux serait de contrebalancer la tendance qui privilégie les licenciements en les rendant plus coûteux pour l'entreprise. L'autre alternative serait un programme d'indemnités à court terme qui opérerait au niveau des prestations.

Un programme d'indemnités à court terme fut promulgué au Canada en janvier 1982. Le programme nécessite, essentiellement, la redistribution des prestations d'A-C qui auraient dû être versées aux ouvriers licenciés.

Ainsi, les personnes dont les heures de travail sont diminuées reçoivent des revenus supplémentaires sous la forme de prestations d'A-C. La combinaison d'une augmentation du temps libre et d'une réduction relativement faible du revenu rend le programme attrayant pour la plupart des employés. Les employeurs assument des coûts plus élevés qu'en cas de licenciements; les coûts supplémentaires prennent la forme d'avantages sociaux et de dépenses administratives liées au programme[7].

Les prestations d'assurance-chômage ont considérablement augmenté (1,35 fois supérieures) durant le programme comparé à celles de l'assurance-chômage conventionnelle. Les deux principales raisons furent l'abandon de la période normale d'attente de deux semaines, un moyen de rendre le

programme plus attrayant aux anciens employés dont le risque de licenciement était faible et le fait que le programme n'excluait pas la possibilité de profiter des prestations conventionnelles. Comme conséquence de la seconde disposition, environ la moitié des employés, qui devaient au départ être licenciés, le furent après la conclusion de l'accord d'indemnisation à court terme, élevant ainsi, la totalité des coûts du programme.

En raison du coût plus élevé du programme de compensation à court terme, dans ses deux formes de dépenses supplémentaires d'A-C et de coûts additionnels administratifs, la Commission préfère opérer sur le plan financier pour compenser toute tendance aux licenciements rendus possibles par les mécanismes du système d'assurance-chômage. De même, l'évaluation par l'expérience apporte plusieurs autres avantages importants. Cependant, il sera utile de conserver le programme d'indemnité à court terme jusqu'à ce que l'évaluation par l'expérience ait été faite, bien que ce programme puisse, toutefois, être modifié jusqu'à un certain point afin de réduire les coûts de l'assurance-chômage et la complexité administrative.

Notes

1. Lise Poulin-Simon, « Le loisir industriel, variable d'ajustement économique aux crises de l'emploi » dans *Loisir et Société*, n° 6, 1983, p. 187–207.
2. Chan F. Aw, « Heures normales de travail : tendances, déterminants et implications », Ottawa, Travail Canada, Direction de l'économie et de la recherche en relations industrielles, 1982, p. 64.
3. S. M. A. Hameed, « Déterminants économiques et institutionels de la semaine moyenne de travail au Canada » dans *Work and Leisure in Canada*, S. M. A. Hameed et D. Cullen (édit.), Edmonton, University of Alberta, Faculty of Business Administration and Commerce, 1975, p. 1–18; Keith Newton et Norm Leckie, « Déterminants des heures de travail hebdomadaires au Canada » dans *Industrial Relations*, n° 34, 1979, p. 257–271; et Chan F. Aw, « Heures normales de travail : tendances, déterminants et implications ».
4. Canada, Emploi et Immigration Canada, *Taux et durée des prestations*, Ottawa, Emploi et Immigration, 1984.
5. N. Meltz, G. Swartz, et F. Reid, *Sharing the Work: An Analysis of the Issues in Worksharing and Jobsharing*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1981.
6. Canada, Commission d'enquête sur le travail à temps partiel, *Le travail à temps partiel au Canada : Rapport de la Commission d'enquête sur le travail à temps partiel*, Ottawa, Travail Canada, 1983, p. 31.
7. Pour de plus amples informations, voir l'étude de la Commission par Frank Reid, « La réduction des heures de travail : le travail partagé et la baisse du chômage » dans *Le travail et le salaire : le marché du travail au Canada*, vol. 17, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.

CHAPITRE 16

Politiques d'immigration

Introduction *727*
Notes 728
Les politiques d'immigration actuelle du Canada *729*
Établissement des politiques d'immigration *730*
Note 732
Établissement du niveau de l'immigration *733*
Notes 734
Autres considérations *735*
La vie dans une société multiraciale et multiculturelle *735*
Note 736
Recommandations *737*

CHAPITRE 16

Politiques d'immigration

Introduction

Au cours des années, les politiques d'immigration du Canada ont grandement contribué à modeler la nature de la société canadienne contemporaine, qu'il s'agisse de sa structure culturelle et ethnique, de la mosaïque de ses traditions, de ses aspirations, tout comme de ses antagonismes latents. Aujourd'hui, face aux pressions démographiques qui se font sentir dans le monde, ces politiques prennent encore plus d'importance. Pour déterminer ce qu'elles devraient être, il faut d'abord répondre à un certain nombre de questions : Quel genre de société désirons-nous? Combien de nouveaux immigrants pouvons-nous absorber? Comment nos politiques d'immigration s'adaptent-elles au rôle mondial d'une puissance de premier ordre? Quels effets peut avoir l'immigration dans l'adaptation de notre économie aux pressions concurrentielles qui prévalent en cette fin de XX^{e} siècle?

Au cours des dernières années, les politiques d'immigration du Canada, consécutives à l'après-guerre, ont changé. Le *Livre blanc sur l'immigration* de 1966 prenait position dans ces termes : « L'immigration a contribué sensiblement à la réalisation des objectifs nationaux, qui consistent à maintenir un taux élevé d'accroissement de la population et d'expansion de l'économie[1]. » Huit ans plus tard seulement, le *Livre vert du Gouvernement* adoptait une position très différente. Il indiquait en effet que : « [...] Pour beaucoup de Canadiens qui vivent dans une société industrielle moderne et de plus en plus urbanisée, les avantages d'une croissance démographique importante sont douteux pour plusieurs raisons[2]. » Plus récemment, en particulier depuis 1982, les politiques d'immigration canadiennes sont devenues plus restrictives.

Depuis la Seconde Guerre mondiale, ces politiques ont également modifié le caractère principalement ouest-européen de la plupart des provinces et des grandes villes du Canada. Aujourd'hui, les Canadiens ne sont plus un peuple

constitué de deux langues et de deux cultures seulement; notre société devient, en effet de plus en plus multiraciale et multiculturelle. La réforme des politiques d'immigration au cours des années 1950 et 1960 a éliminé toutes les références aux caractéristiques raciales et ethniques parmi les critères d'admission des nouveaux citoyens permanents; les législateurs ont adopté un système de « points » de nature à évaluer plus objectivement tous les candidats. Des modifications semblables aux critères d'admission relatifs aux apatrides et aux réfugiés ont permis à ces catégories d'immigrants, originaires d'autres parties du monde que l'Europe occidentale, de demander et d'obtenir leur admission au Canada après la Seconde Guerre mondiale. Il semble probable, qu'à l'avenir, une partie importante des immigrants viendra de nations non européennes; ces nouveaux Canadiens accentueront la diversification de notre milieu culturel et ethnique. Ces modifications importantes à la composition raciale et ethnique du Canada continueront à influer sur notre vie économique et politique au cours des prochaines décennies. Elles provoqueront également sans doute, jusqu'à un certain point, des conflits sociaux. Les futures générations de Canadiens devront, en conséquence, se doter de nouvelles politiques et de nouveaux moyens d'action pour faire face à la réalité d'une société multiculturelle vibrante et dynamique.

Notes

1. Canada, Emploi et Immigration Canada, *Livre blanc sur l'Immigration*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1966, p. 7.
2. Canada, Emploi et Immigration Canada, *Immigration Policy Perspectives*, un rapport du *Canadian Immigration and Population Study*, Ottawa, Information Canada, 1974, p. 5.

Les politiques d'immigration actuelles du Canada

Les politiques d'immigration du Canada sont actuellement régies par la *Loi de 1976 sur l'immigration*. Les gouvernements fédéral et provinciaux partagent la juridiction sur l'immigration, bien que la législation provinciale ne s'exerce que dans la mesure où elle n'entre pas en conflit avec la législation fédérale. Les deux ordres de gouvernement se consultent, chaque année, afin de déterminer le nombre d'immigrants autorisés au pays car l'immigration a des conséquences très importantes dans plusieurs secteurs de responsabilités provinciales, comme le logement, les programmes affectant la santé publique, l'enseignement, les marchés du travail régionaux et les services sociaux.

La législation actuelle prévoit trois catégories d'immigrants : les familles, les réfugiés au sens de la Convention et les catégories désignées, ainsi que les immigrants indépendants. Les statistiques portant sur le nombre d'immigrants admis au Canada dans chacune de ces catégories apparaissent en détail au tableau 16-1.

La catégorie des familles a été créée dans le but de réunir ces dernières; les immigrants de cette catégorie ne sont pas évalués en fonction de leur participation au marché du travail canadien. L'importance relative de l'immigration dans cette catégorie a augmenté au cours des dernières années.

La catégorie des réfugiés est définie conformément à la *Convention et Protocole des Nations Unies relatifs au statut des réfugiés*, mais d'autres « catégories désignées » sont également admissibles en vertu de la loi

TABLEAU 16-1 Immigration par catégories, 1966–1983

Année	Catégorie de la famille (%)	Parents assistés (%)	Immigrants indépendants (%)	Réfugiés et catégories désignées (%)	Nombre total d'immigrants
1966	34,2	—	65,8	—	194 743
1970	21,8	23,8	54,4	—	147 713
1971	27,4	24,1	48,5	—	121 900
1972	27,1	25,2	43,5	4,2	122 006
1973	22,6	24,0	52,1	1,3	184 200
1974	24,8	24,3	50,1	0,8	218 465
1975	34,1	24,3	38,6	3,0	187 881
1976	40,7	21,8	29,6	7,9	149 429
1977	44,7	22,7	26,2	6,4	114 914
1978	52,8	19,9	22,4	4,9	86 313
1979	41,7	10,2	23,2	24,9	112 096
1980	35,7	9,4	26,7	28,2	143 117
1982	41,3	37,7		14,0	121 147
1983	54,6	29,7		15,7	89 157

Sources : Canada, Emploi et Immigration, *Rapport annuel sur les futurs niveaux d'immigration* déposé au Parlement, Ottawa, Emploi et Immigration, 1981, tableau 11, p. 26; *Document de fond sur les futurs niveaux d'immigration*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1984, p. 4; et *Les niveaux d'immigration de 1985 à 1987: considérations analytiques*, Ottawa, Emploi et Immigration, 1984, p. 9.

canadienne, en période de crise. Comme l'indique le tableau 16-1, le nombre d'immigrants admis dans cette catégorie varie d'une année à l'autre. Récemment, les réfugiés admis au Canada ont été relativement nombreux, en raison d'une forte immigration en provenance du Sud-Est asiatique. Compte tenu de sa population, le Canada a l'une des politiques d'admission de réfugiés les plus généreuses dans le monde. Il s'agit d'une attitude tout à fait louable que nous devons nous efforcer de poursuivre.

Le dernier groupe d'immigrants est constitué par la catégorie dite indépendante. Cette catégorie inclut des ouvriers « sélectionnés » (c'est-à-dire choisis en fonction de critères relatifs au marché du travail), d'entrepreneurs, d'investisseurs et de personnes assistées ayant un lien de parenté avec des citoyens canadiens. L'admissibilité des candidats de cette catégorie est déterminée par une échelle de points. Ces points sont attribués, par exemple, en fonction du niveau d'instruction et de formation professionnelle du candidat, de la demande relative à sa spécialité sur le marché du travail canadien, de l'obtention préalable d'un emploi, de l'expérience professionnelle, de la région d'habitation prévue au Canada, de la présence de parents déjà établis au pays, de la connaissance de nos langues officielles, et de caractéristiques personnelles. Les points nécessaires à l'admission varient selon la catégorie de candidats : entrepreneurs, investisseurs, retraités, parents assistés ou indépendants. Depuis mai 1982, à l'exception des entrepreneurs et des investisseurs, seuls les candidats ayant un emploi préalable déjà approuvé par un Centre de main-d'œuvre du Canada, peuvent être admis comme immigrants. Ce critère a provoqué une diminution brusque du nombre des immigrants admis dans cette catégorie par rapport aux années antérieures. C'est à ce titre que nos politiques d'immigration ont pris récemment un caractère plus restrictif.

Établissement des politiques d'immigration

Les politiques d'immigration du Canada ont plusieurs buts, dont certains sont contradictoires et exigent des compromis. Les objectifs démographiques dépendent des choix du gouvernement fédéral aux sujets de l'importance de la population canadienne, de son taux d'expansion et de la répartition de l'âge des citoyens. Les objectifs sociaux ou humanitaires portent surtout sur la réunification des familles et l'admission des réfugiés. Les objectifs économiques sont de nature générale; ils cherchent à promouvoir le développement d'une économie forte et viable ainsi que la prospérité de toutes les régions du Canada.

Nos politiques d'immigration sont depuis longtemps liées au principe de « capacité d'absorption » qui, à son tour, est devenu de plus en plus étroitement tributaire des conditions du marché du travail. Avant mai 1982, les études et les prévisions relatives au marché du travail, fondées sur le niveau de chômage et le nombre des emplois vacants, servaient de fondement à l'estimation des besoins dans près de 500 catégories professionnelles. Les qualifications professionnelles déterminaient le nombre de points accordé à une profession donnée, lors de l'évaluation de la demande d'immigration d'un candidat. Cette méthode n'était pas totalement satisfaisante. L'évaluation

individuelle des candidats provenait en partie d'un jugement subjectif de la part de l'évaluateur. Bien qu'idéalement les méthodes de sélection des immigrants doivent considérer l'avenir, elles se basaient en réalité sur des renseignements qui reflétaient la situation passée de notre marché du travail. En outre, si pendant une période donnée, il y avait une demande en faveur d'une catégorie professionnelle particulière, il n'existait aucun moyen de contrôler le nombre d'immigrants admis dans cette catégorie.

Des travaux de recherche récents ont démontré que les travailleurs admis dans des emplois particuliers subissaient le même niveau de chômage que les autres immigrants[1]. Bien qu'on prenne actuellement des mesures en vue de mettre sur pied un meilleur système de prévision des emplois vacants, les statistiques actuelles, relatives à l'immigration et au chômage soulèvent la question fondamentale de savoir si les immigrants relevant de cette catégorie devraient être limités à des emplois particuliers, ou si une plus grande souplesse en matière de sélection d'emploi est un critère préférable. Des candidats relativement jeunes, instruits et possédant de bonnes qualifications professionnelles, conviendraient mieux, en vue d'en arriver à cette plus grande souplesse, que des candidats choisis en fonction de qualifications professionnelles plus précises.

Les immigrants possédant un bon niveau d'instruction et de formation professionnelle sont un acquis pour le Canada. Au cours de l'après-guerre, l'instruction et les qualifications des immigrants ont profité à notre société et amélioré le rendement de notre économie. Il en résulte que, tandis que nous économisons les frais d'enseignement et de formation professionnelle de ces immigrants récents, l'inverse se produit pour leur pays d'origine, qui perd de la sorte une partie de son investissement national destiné à la formation de ses citoyens. Aujourd'hui, un nombre croissant d'immigrants nous arrivent des pays en voie de développement. L'opinion de la Commission s'en trouve raffermie, à savoir que le Canada se doit d'améliorer son assistance internationale, plus particulièrement envers les pays en voie de développement.

Quoi qu'il soit avantageux pour le Canada de fonder sa politique de sélection des immigrants sur les qualifications professionnelles, cette méthode entraîne le risque d'une dépendance accrue de notre part envers l'immigration de certaines catégories d'ouvriers spécialisés. Les Canadiens peuvent se rendre compte qu'il leur est de plus en plus difficile d'accéder à certaines professions, car les programmes de formation professionnelle et d'apprentissage risquent de se raréfier si les employeurs trouvent des ouvriers déjà formés parmi les immigrants. S'il veut éviter une surabondance de main-d'œuvre dans certaines catégories d'emplois, le Canada pourrait n'accepter des immigrants qualifiés que lorsque la main-d'œuvre canadienne disponible ne peut s'adapter rapidement aux besoins du marché. On peut obtenir le même résultat tout aussi efficacement en recourant à des méthodes à court terme comme les visas ou les autorisations de travail. Actuellement, on utilise abondamment le moyen des visas de travail; en 1983, ils ont fourni à notre économie une main-d'œuvre d'environ 47 000 années-personnes. Nombre considérable, si l'on tient compte du fait que l'immigration nette en 1982–1983 ne s'est élevée qu'à 61 000 personnes, qui n'ont pas toutes rejoint le marché du travail. Quel que

soit le principe adopté, les employeurs, les travailleurs et le gouvernement doivent coopérer très étroitement pour déterminer les besoins précis du Canada ainsi que les emplois vacants dans les différentes qualifications professionnelles.

Note

1. Canada, Emploi et Immigration Canada, « Séminaire sur les niveaux d'immigration au cours des années 1985–1987 », Ottawa, Emploi et Immigration, 1984, p. 7.

Établissement du niveau de l'immigration

Actuellement le nombre des immigrants de chaque catégorie est considéré séparément. Dans le cas des réfugiés, les prévisions n'interviennent qu'une année à l'avance, en raison de l'instabilité de la situation des réfugiés dans le monde. Les autres catégories font l'objet de prévisions qui s'étendent sur des périodes de trois ans, avec des révisions annuelles. La *Loi sur l'immigration* exige que le ministre responsable rende compte au Parlement de la façon dont les facteurs démographiques ont été pris en considération afin de déterminer le niveau d'immigration prévu. Selon les estimations actuelles, avec un taux de fécondité constant de la population et une immigration nette d'environ 50 000 personnes par an, la population canadienne atteindra 27 à 28 millions de personnes à la fin du siècle[1]. En 2020, si le taux de fécondité et le niveau d'immigration actuels se maintiennent, notre population atteindra environ 29 millions de personnes et commencera ensuite à décliner lentement. Jusqu'à maintenant, il y a eu peu de discussions sur les implications d'une réduction de la population, mais dans les décennies qui viennent, il y aura là un élément que les Canadiens devront scruter avec attention.

On peut s'attacher à des vues à plus long terme et considérer les niveaux démographiques auxquels notre population finira par se stabiliser. Ainsi, dans la mesure où les hypothèses actuelles relatives à la fécondité et à l'immigration nette se révèleront exactes, notre taux de fécondité et notre immigration nette, qui s'élève actuellement à 50 000 personnes par an, équivaudraient dans environ deux cents ans à une population de 10 millions de personnes au Canada. Pour maintenir le niveau actuel de notre population qui s'élève à environ 25 millions d'habitants tout en conservant le présent taux de fécondité, l'immigration nette devrait doubler et atteindre environ 100 000 personnes par an. Ces prévisions donnent une certaine indication de la place qu'occupe l'immigration dans l'estimation à long terme, de la population du Canada. Il va sans dire que le taux de fécondité est un facteur encore plus important dans ces calculs; il a considérablement varié dans le passé. À l'heure actuelle, les taux de fécondité des pays industrialisés, y compris du Canada, sont relativement faibles, mais il est impossible d'affirmer si ces niveaux resteront constants dans un avenir éloigné.

Au Canada, les conséquences d'un faible taux de fécondité n'ont, jusqu'à présent, fait l'objet que de très peu d'attention de la part du public. Le gouvernement du Québec, dans un document publié récemment[2], remarque le déclin rapide du taux de fécondité dans cette province et suggère que les politiques nécessaires à maintenir un équilibre démographique acceptable fassent l'objet de débats publics. En Europe, plusieurs pays ont adopté des politiques explicitement favorables à la natalité destinées à compenser le déclin des naissances. Ces politiques comprennent des allocations familiales et des exonérations fiscales généreuses, ainsi que des congés de maternité prolongés. La plupart de ces mesures adoptées par les pays européens sont relativement récentes; il est donc trop tôt pour évaluer précisément leurs conséquences sur les taux de fécondité; les spécialistes des problèmes démographiques estiment que de telles mesures n'ont que modestement contribué à ralentir le déclin du taux de natalité[3].

Il est difficile de faire entrer ces préoccupations démographiques à long terme dans le processus actuel visant à déterminer les niveaux d'immigration. Si on applique le critère économique, l'admission au pays est étroitement liée à la situation qui prévaut sur le marché du travail; celui-ci, à son tour, dépend des variations cycliques de l'économie nationale. Si on veut tenir compte d'objectifs démographiques à long terme pour établir le niveau d'immigration, il faut alors s'adonner à une prévision à plus long terme et modifier les critères d'admissibilité.

L'actuel taux de vieillissement de la population canadienne représente également un problème démographique; on a proposé pour le résoudre de recourir aux politiques d'immigration. Le déclin prévu de la proportion de la main-d'œuvre dans l'ensemble de la population conduira à un alourdissement du fardeau fiscal des citoyens actifs au sein de l'économie. Ce sont eux qui devront porter le poids du financement des régimes de pension et des services sociaux. Les projections démographiques indiquent qu'un accroissement de l'immigration est en mesure de contribuer modestement à augmenter la main-d'œuvre et, par ricochet, à réduire la proportion des plus de 65 ans parmi notre population totale.

Ainsi, les projections qui supposent un taux de fécondité constant de 1,7 enfant par femme et une immigration nette de 80 000 personnes par an, aboutiraient à une population dont 21,5 pour cent auraient 65 ans ou plus en l'an 2030. (En 1980, la proportion de ce groupe d'âge était de 9,5 pour cent de notre population.) Une immigration nette de 140 000 personnes par an, à partir de 1986, réduirait cette proportion à 20,3 pour cent; une immigration nette de 20 000 personnes par an accroîtrait cette proportion à 23,1 pour cent[4].

Notes

1. Canada, Emploi et Immigration Canada, *Document de fond sur les futurs niveaux d'immigration*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1984.
2. Québec, Ministère du Conseil exécutif, Secrétariat au développement social, *L'Évolution de la population du Québec et ses conséquences*, Québec, Ministère du Conseil exécutif, 1984.
3. Statistique Canada, *La conjoncture démographique : La fécondité au Canada : croissance et déclin*, par A. Romaniuc, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1984, p. 119.
4. Frank T. Denton et Byron G. Spencer, « Progressive Changes in the Population and their Implications for the Government Expenditures » dans *Ottawa and the Provinces: The Distribution of Money and Power*, David W. Conklin, Gail Cooke et Thomas J. Courchene (édit.), Toronto, Conseil économique de l'Ontario, 1985, (à venir), tableau 1.

Autres considérations

Outre son rôle démographique notable, l'immigration contribue à l'accroissement des ressources productives de l'économie canadienne. D'où les conséquences possibles sur l'augmentation du revenu individuel, bien que ces conséquences soient difficiles à déterminer, à la fois en théorie et en pratique. L'opinion publique semble croire qu'il existe un lien important entre l'augmentation du revenu global et celle du revenu individuel, puisque dans le passé on les a reliés l'un à l'autre. Il ne faut pas écarter l'hypothèse que l'augmentation du revenu réel conduise à un accroissement de l'immigration.

Bien qu'il soit peu probable qu'une immigration accrue ait des effets notables sur le revenu individuel des Canadiens, la suppression des restrictions à l'immigration aurait des effets marqués. Sans doute cette éventualité apparaît-elle nettement irréalisable sur le plan politique. Il reste que, les économistes ont reconnu depuis longtemps que la libre circulation des biens à travers les frontières est un substitut au mouvement des populations et du capital. Il convient, en conséquence, d'envisager la réforme de la législation, qui limite la libre circulation internationale des biens, dans le contexte de modifications aux politiques d'immigration. On augmenterait sensiblement les revenus individuels, dans tous les pays du monde, si on procédait à la libéralisation multilatérale du commerce international. L'un des objectifs futurs de nos politiques d'immigration pourrait être de contribuer, même de façon limitée, à la résolution des problèmes provoqués par l'accroissement de la population dans les pays en voie de développement, ainsi qu'à relever le revenu réel de la population de ces pays. Dans ce cas, le Canada devrait réduire les restrictions imposées au commerce international avec les nations en question.

La vie dans une société multiraciale et multiculturelle

Un recensement récent confirme clairement l'effet considérable que les politiques d'immigration ont exercé sur le caractère de plus en plus multiracial du pays. Au cours de la période qui a suivi la dernière guerre, la proportion totale de la population d'origine autre que britannique ou française a considérablement augmenté : de moins de 20 pour cent en 1941, à près de 27 pour cent en 1981. En 1960, les dix principales sources d'immigrants au Canada étaient : l'Italie, la Grande-Bretagne, les États-Unis, l'Allemagne, les Pays-Bas, le Portugal, la Grèce, la France, la Pologne et l'Autriche. En 1982 cependant, les immigrants en provenance de l'Inde, de Hong-Kong, du Viêt-nam, des Philippines, de la Chine et la Guyane, se situaient aux premiers rangs. Seuls les États-Unis, la Grande-Bretagne, la Pologne et l'Allemagne ont maintenu la même part relative que lors de la période antérieure dans notre immigration. Si l'on remonte plus loin dans le temps, le contraste apparaît encore plus frappant entre le genre de collectivité politique que le Canada a été et celui qu'il est en voie de devenir.

Un grand nombre de Canadiens hésitent naturellement, à susciter des discussions publiques sur des politiques appelées à considérer les conflits raciaux et ethniques. Il n'est pas moins essentiel que nous comprenions et

prenions conscience de l'une des sources de conflits politiques, potentiellement les plus explosives, au sein de notre société de plus en plus multiraciale. Certes, l'arrivée au Canada de nombreux immigrants d'origine non européenne n'a entraîné aucun conflit racial, semblable à celui auquel les États-Unis ont fait face à la fin des années 1960, ou que la Grande-Bretagne a subi il y a quelques années seulement. Il serait toutefois imprudent d'ignorer les signes précurseurs d'éventuels conflits. Les difficultés que les chauffeurs de taxi haïtiens ont affronté à Montréal, tout comme les Sikhs et les Hindous à Vancouver et les Antillais à Toronto, sont révélatrices. Elles démontrent la nécessité, de la part de tous les Canadiens, non seulement d'aider les nouveaux immigrants à s'établir dans notre pays, mais également de promouvoir leur intégration à tous les secteurs de la vie canadienne et leur participation à celle-ci. À cette fin, le récent *Rapport du comité spécial sur les minorités*[1] a présenté près de 80 recommandations qui méritent sérieuse considération. L'édification d'une société multiculturelle et multiraciale harmonieuse exigera une part importante de tolérance et de conscience civique de tous les Canadiens, ainsi que des politiques gouvernementales aptes à éviter les conflits prévisibles. La rentabilité politique d'une immigration moins restrictive dépendra de notre aptitude à régler les problèmes internes susceptibles d'en découler.

Note

1. Canada, Chambre des communes, Comité spécial sur la participation des minorités visibles à la société canadienne, *Premier rapport à la Chambre*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1984.

Recommandations

Cette Commission a volontairement évité de formuler des recommandations précises quant au nombre d'immigrants que le Canada devrait accueillir au cours des prochaines années. Ce sujet exige des études quantitatives précises et solidement fondées sur des modèles démographiques et économiques. Il s'agit d'un domaine de la politique canadienne que les commissaires estiment peu discuté, insuffisamment étudié, mais extrêmement important. Les commissaires sont néanmoins prêts à avancer plusieurs recommandations de nature générale :

- Le Canada devrait établir ses niveaux d'immigration à partir d'objectifs à long terme, plutôt que de considérations à court terme. Nous recommandons, en conséquence, d'effectuer une étude d'envergure portant sur les tendances démographiques canadiennes et leurs effets sur les politiques gouvernementales à venir relatives à l'immigration, aux programmes touchant la santé publique, l'éducation et les pensions, pour ne nommer que quelques-uns des domaines les plus vitaux. Nous devons, en tant que Canadiens, nous efforcer de comprendre davantage les problèmes que poseront la direction du pays face à une population dont la démographie sera en déclin et le vieillissement en progression.
- En raison de l'incertitude qui entoure les décisions qui ont trait à l'importance numérique d'une population et de ses diverses catégories d'âges, le Canada devrait suivre la voie qui, dans le passé, l'a bien servi, soit une politique moins restrictive que la politique actuelle.
- Le Canada devrait encourager un certain accroissement de l'immigration, qui se rapprocherait davantage de la moyenne enregistrée au cours de l'après-guerre. Étant donné que des réformes soudaines des politiques d'immigration ne sont pas souhaitables et que le chômage marqué qui existe actuellement au Canada ne joue pas en faveur d'un niveau d'immigration plus élevé, nous recommandons que le gouvernement canadien étudie un programme à long terme et envisage d'accepter graduellement une immigration plus importante étendue sur un certain nombre d'années.
- Le Canada devrait, d'une part, maintenant accorder plus d'importance à l'aptitude générale des candidats à s'adapter au marché du travail, et d'autre part, moins s'attacher à des critères étroits de qualification professionnelle. Selon l'avis des commissaires, compte tenu des objectifs des présentes politiques d'immigration, nombre de lacunes inhérentes aux méthodes de sélection actuelles sont inévitables. Toutefois, nous recommandons une étroite coopération entre les entreprises, la main-d'œuvre et les gouvernements, ainsi qu'avec les autres parties intéressées à présenter des points de vue particuliers. Il est important que les critères de sélection des immigrants contribuent à leur intégration au sein de la société canadienne.
- En recommandant de situer les politiques d'immigration dans cette perspective, cette Commission est tout à fait consciente des implications culturelles, linguistiques, économiques et raciales qui en découlent. En fait, les commissaires recommandent que les politiques d'immigration fassent l'objet de discussions plus ouvertes entre les Canadiens et que les divers

ordres de gouvernements du Canada envisagent sérieusement les conséquences politiques d'un retour aux conditions d'immigration plus ouvertes qui avaient cours durant les années 1960.

CHAPITRE 17

Les relations patronales-ouvrières

La syndicalisation et la négociation collective *741*
Notes 748
Les relations de travail dans le secteur public *749*
Notes 759
Les conflits de travail *760*
Pour une plus grande coopération dans les relations de travail et un meilleur partage de l'information 769
Des contacts plus courts 770
Une structure de négociation collective plus centralisée 770
La réglementation des grèves et des lock-out 773
Les coûts d'un conflit supportés par des tiers 774
L'arbitrage 775
Notes 777
La coopération entre la main-d'œuvre et le patronat *779*
Les programmes de médiation préventive 779
Les programmes de la Qualité de la vie au travail 780
Les méthodes japonaises de gestion et d'utilisation des ressources humaines 782
Les régimes de participation aux bénéfices 786
Conclusions 788
Notes 789
Santé et sécurité au travail *790*
Les dimensions du problème 790
Comment aborder le problème 793
Les mécanismes du marché 793
La négociation collective 795
La réglementation sur la santé et la sécurité au travail 795
Comment aborder le problème de la santé et de la sécurité professionnelles 801
Recommandations *806*
Notes *806*

CHAPITRE 17

Les relations patronales-ouvrières

Les relations patronales-ouvrières ont un effet déterminant aussi bien sur le revenu et les possibilités d'emploi de chaque Canadien que sur la qualité du milieu du travail au Canada. La Commission a entendu de nombreuses plaintes au sujet de l'état de ces relations et un grand nombre de propositions pour remédier à la situation. L'analyse de ces questions exige d'abord qu'on définisse les problèmes pour ensuite chercher les moyens appropriés de les résoudre.

La syndicalisation et la négociation collective[1]

La façon la plus courante d'évaluer la place qu'occupe la négociation collective dans une économie, consiste à déterminer le pourcentage de la main-d'œuvre syndiquée non agricole. En règle générale, ce mode d'évaluation par le degré de syndicalisation ne reflète pas fidèlement la réalité des négociations collectives, car tous les travailleurs syndiqués ne sont pas régis par des conventions collectives.

Après la Seconde Guerre mondiale, la négociation collective au Canada a connu un essor considérable. La proportion des travailleurs salariés syndiqués, exception faite du secteur agricole, est passée d'environ 24 pour cent en 1945 à environ 40 pour cent en 1983. À l'inverse, on constate qu'aux États-Unis, le taux de syndicalisation des travailleurs salariés non agricoles est passé d'environ 35 pour cent en 1945 à environ 19 pour cent en 1984; il est probable que cette tendance se maintiendra. Les données actuelles ne permettent pas de faire une analyse comparative de l'étendue des négociations collectives[2]. Toutefois, il ressort d'une étude récente qu'en 1977, près de 86 pour cent des employés régis par des conventions collectives étaient membres d'un syndicat[3]. À partir de ces chiffres, on peut présumer qu'en 1983 entre 45 et 50 pour cent de l'ensemble de la main-d'œuvre salariée non agricole était régi par des conventions collectives.

L'essor considérable de la négociation collective au Canada, au cours de cette période, s'est manifesté de plusieurs façons. En premier lieu, parallèlement à une forte croissance de l'emploi dans les secteurs public et para-public[4], on y a observé un taux de syndicalisation accru. De plus, le taux de syndicalisation dans le secteur privé a régulièrement augmenté quoique plus lentement à cause de la croissance très rapide du secteur des services où le pourcentage des travailleurs syndiqués est faible. Les secteurs où l'on constate une forte tendance à la syndicalisation – comme ceux de la fabrication, des mines et des forêts – ont connu une croissance relativement lente du niveau de l'emploi.

Les changements apportés à la législation canadienne ont largement contribué à la montée du syndicalisme. On peut dire, grosso modo, que la législation régissant les conventions collectives au Canada est passée par trois étapes principales. La première comprend la période qui, en grande partie a précédé la Confédération et qui ne favorisait pas la négociation collective. Interprétant la *common law*, les juges déclaraient alors que toute action concertée de la part des travailleurs équivalait à une conspiration criminelle. De même, d'autres restrictions d'ordre civil et criminel étaient imposées à l'encontre de toute initiative individuelle ou collective des travailleurs. La deuxième étape se situe autour des années 1870 alors que la loi était plutôt neutre en ce qui avait trait à la négociation collective. À ce titre, mentionnons en particulier *l'Acte concernant les unions ouvrières* de 1872, les amendements au Code criminel et d'autres mesures législatives qui eurent pour effet d'une part de lever un bon nombre de restrictions relatives à la création de syndicats et à l'abandon collectif du travail. Cette période de neutralité dura jusqu'à l'adoption, en 1944, du *Décret sur les relations de travail en temps de guerre* (C.P. 1944-1003). Depuis lors, l'attitude générale des gouvernements à l'égard de la négociation collective a été favorable[5]. Le décret du conseil 1944-1003, qui s'inspirait de la *Wagner Act* américaine adoptée en 1935, accordait à la plupart des employés du secteur privé, le droit à la représentation syndicale et à la négociation collective, définissait les méthodes injustes d'emploi et créait une Commission des relations de travail chargée de l'application de la loi. Des changements analogues survinrent au milieu des années 1960 dans les secteurs public et para-public. Avec l'adoption, en 1967, de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* et la promulgation de lois de même nature au palier provincial, les gouvernements encouragèrent la négociation collective et la création de syndicats dans ces secteurs qui connaissaient également une croissance rapide de l'emploi. Ainsi, la période d'après-guerre a été marquée par des lois qui ont contribué à l'expansion de la négociation collective.

Cette répartition sommaire, en trois étapes principales, de l'évolution de la législation du travail est utile comme le sont souvent de telles simplifications, mais elle omet, bien sûr, certains aspects importants de la question. L'un d'eux a trait à l'évolution du partage des compétences entre les gouvernements fédéral et provinciaux en matière de relations de travail. À cet égard, on peut distinguer deux étapes principales, celle d'avant 1925 et celle qui lui fait suite. Avant 1925, on estimait que les questions de relations de travail relevaient de la compétence fédérale. Au cours de cette période, la *Loi des*

enquêtes en matière de différends industriels de 1907, constituait la pièce maîtresse régissant les relations de travail. Elle déclarait illégale toute grève ou tout lock-out dans certaines industries importantes, jusqu'à ce qu'une enquête sur le conflit ait été menée et qu'un rapport de la Commission de conciliation ait été présenté au ministre et rendu public. L'affaire Snider (*Toronto Electric Commissioners* c. *Snider*) en 1925, modifia ce présumé partage des compétences. En effet le Conseil privé assimila les relations de travail à la propriété et aux droits civils et décida, par conséquent, qu'elles relevaient de la compétence provinciale.

Après la Seconde Guerre mondiale, au cours de laquelle le gouvernement fédéral exerça son autorité en vertu des pouvoirs d'urgence, chaque province élabora sa propre législation en matière de relations industrielles. À l'origine, la plupart des provinces adoptèrent une législation qui s'apparentait au décret du conseil 1944–1003. Toutefois, depuis la fin des années 1960, les provinces se sont davantage familiarisées avec la législation du travail, et les codes du travail varient considérablement aujourd'hui d'une province à l'autre. Du point de vue national, le partage actuel des compétences est nettement avantageux du fait qu'il permet aux divers gouvernements de faire l'essai des lois du travail et de les ajuster aux conditions propres à leur province.

Le fait que le *Décret sur les relations de travail en temps de guerre* (C.P. 1944–1003) se soit inspiré de la *Wagner Act* des États-Unis, a donné naissance à un système de relations industrielles particulier à l'Amérique du Nord et qui se différencie nettement, par sa structure, de ceux qui existent en Europe, au Japon et en Australie, pays auxquels les Canadiens se comparent le plus souvent. Certes, il existe des différences entre le Canada et les États-Unis en matière de relations industrielles, mais les similitudes entre les deux pays sont plus nombreuses que les différences.

La majorité des provinces ont également adopté des lois s'apparentant à la *Wagner Act* américaine et les ont modifiées par la suite pour faciliter, en général, l'organisation de syndicats. L'exemple le plus éloquent à cet égard, est l'extension du droit de négociation collective aux employés des secteurs public et para-public. Par ailleurs, on a élargi la définition du terme « employé », pour permettre à un plus grand nombre de travailleurs d'être syndiqués; on a procédé à de nombreux changements au processus d'accréditation pour faciliter l'association syndicale, imposer des restrictions plus sévères quant à la suppression du droit à la négociation, et opérer d'autres changements comme la déduction obligatoire à la source, des cotisations syndicales, l'imposition d'un premier contrat, et l'adoption de mesures plus strictes visant l'obligation de négocier de bonne foi, ce qui a aidé les syndicats, une fois accrédités, à maintenir leur position.

Un tel cadre législatif favorable a eu des effets spectaculaires. Le tableau 17-1 compare les taux d'augmentation des travailleurs syndiqués et la densité syndicale de sept pays différents, soit l'Australie, le Canada, le Japon, la Suède, le Royaume-Uni, les États-Unis et l'Allemagne de l'Ouest, entre 1961 et 1980. Le Canada affiche le taux d'augmentation le plus élevé parmi ces sept pays et, à la fin de la période, il avait devancé le Japon et les États-Unis au regard de la densité syndicale. (En 1961, le Canada se trouvait au bas de l'échelle.)

TABLEAU 17-1 Expansion et densité des adhésions syndicales dans différents pays

Pays	Adhésions (en milliers) 1961	1971	1981	Pourcentage de salaires et de personnes qui touchent un traitement 1961	1971	1981	Pourcentage annuel moyen de modification 1961–1980	1961–1971	1971–1981
Australie	1 895	2 437	2 994	59,0	53,1	55,8	2,4	2,5	2,1
Canada	1 447	2 231	3 487	29,5	31,1	35,3	4,6	4,4	4,6
Japon	8 154	11 684	12 355	34,3	34,2	30,6	2,2	3,7	0,6
Suède	1 922	2 622	3 055	62,5	75,6	88,8	3,1	3,1	2,8
Royaume-Uni	9 916	11 126	12 182	43,4	50,3	57,5	1,4	1,2	0,9
États-Unis	16 303	21 327	22 396	30,2	29,9	24,7[a]	1,7	2,7	0,5
Allemagne de l'Ouest	6 306	8 105	9 340	30,9	37,0	41,9	2,0	2,5	1,4

Sources : Adhésion syndicale: Australie, Commonwealth Bureau of Census and Statistics, *Official Yearbook of the Commonwealth of Australia;* Canada, Travail Canada, Organisations de travailleurs au Canada; Japan, Statistics and Information Department, *Year book of Labour Statistics*; Sweden, National Bureau of Statistics, *Statistical Abstract of Sweden;* United Kingdom, Department of Employment, *Employment Gazette;* United States, Bureau of Labor Statistics, *Director of National Unions and Employee Associations;* West Germany, Federal Republic of Germany, *Statistiches Jahrbuch*, Salariés et bénéficiaires de traitements: OCDE, *Labour Force Statistics*.

Nota : Les comparaisons internationales devront être interprétées avec prudence étant donné les différentes méthodes et critères statistiques utilisés pour composer les tableaux.

a) Estimation de base : 1980.

Cette différence étonnante qu'on observe entre le Canada et les autres pays, relativement à la croissance de la syndicalisation, a eu de nombreuses répercussions d'ordre politique au cours des dernières décennies; le nombre de grèves et de lock-out et les règlements salariaux en sont des exemples. Cet écart est particulièrement marqué entre le Canada et les États-Unis et mérite qu'on s'y attarde.

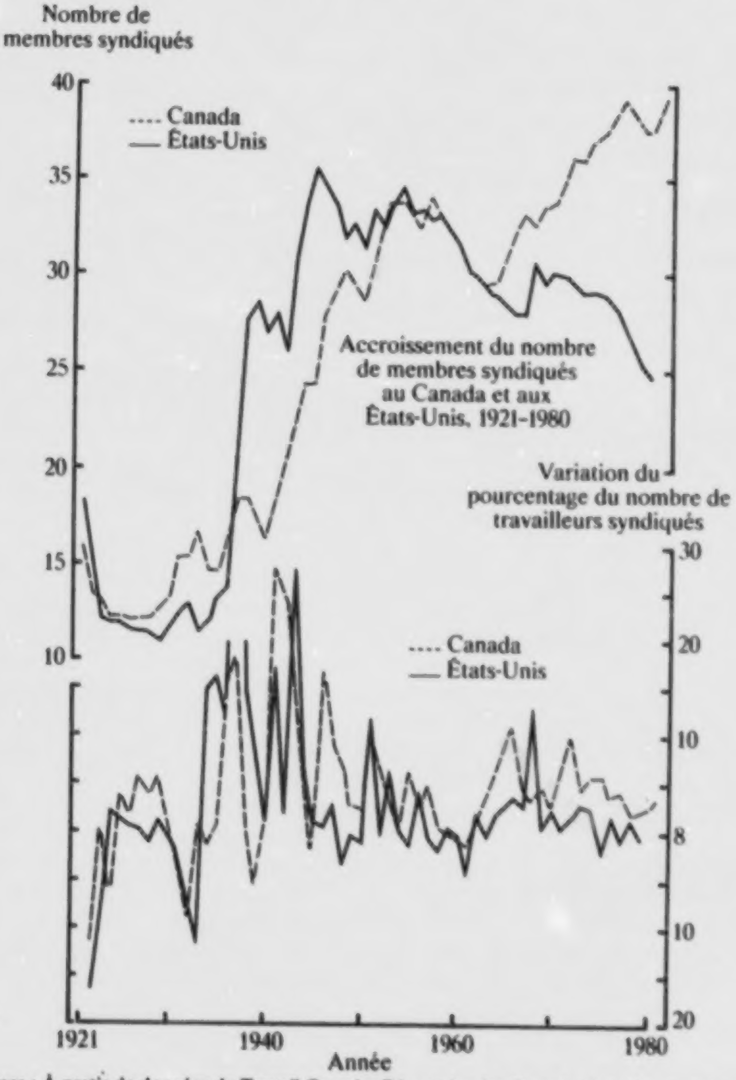
Comme l'illustre la figure 17-1, l'évolution de la syndicalisation au Canada et aux États-Unis était la même entre les décennies 1920 et 1960; elle ne l'était plus à partir de 1965.

Il n'est pas possible, dans le cadre de cette étude, de faire une analyse approfondie des causes de cette divergence. Un des éléments qui l'expliquent, bien qu'il ne semble pas déterminant, pourrait être la montée du syndicalisme dans le secteur public. Celle-ci a été également marquée et plus ou moins semblable dans les deux pays, à la différence près qu'aux États-Unis le syndicalisme s'affaiblissait dans le secteur privé, alors qu'il prenait de l'ampleur au Canada. Une étude faite pour les besoins de la Commission indique que le rythme de croissance des principaux syndicats du secteur public américain était plus rapide qu'au Canada, alors que les taux de croissance des principaux syndicats du secteur privé étaient, au Canada, remarquablement plus élevés[6].

L'un des facteurs qui semble avoir joué un rôle important dans la croissance divergente des syndicats canadiens et américains, depuis le milieu des années 1960, a trait aux lois et à leur application, touchant l'accréditation syndicale et à l'obligation de négocier de bonne foi. On pourrait ajouter à cela l'existence, dans bon nombre d'États du sud et de l'ouest des États-Unis, d'une mentalité fortement anti-syndicale et de lois peu favorables au syndicalisme. À titre d'exemple, le système américain exige la tenue d'une élection quelque temps après qu'une demande d'accréditation syndicale a été présentée, alors que dans la plupart des provinces canadiennes, l'accréditation est automatiquement accordée lorsqu'un certain pourcentage d'employés ont indiqué, en signant leur carte, leur volonté d'être représentés par un syndicat. Les syndicats américains perdent souvent ces élections et cette tendance s'est régulièrement accentuée durant la période d'après-guerre. L'attitude anti-syndicale des employeurs, lors de ces élections, semble avoir été relativement marquée aux États-Unis, ce qui explique, peut-être, les retards mis à adopter des mesures visant à mettre fin aux pratiques injustes en matière d'emploi et la mauvaise application des lois. Une différence importante en matière d'application des lois concerne les moyens de redressement assez faibles dont dispose le *U.S. National Labour Relations Board* comparativement aux possibilités qui s'offrent aux Commissions des relations de travail canadiennes à cet égard, lorsque l'obligation de négocier de bonne foi n'est pas respectée. Encouragés par cet état de choses, de nombreux employeurs américains ont fait preuve d'un anti-syndicalisme accru non seulement au moment de l'accréditation, mais aussi à l'étape des négociations d'un premier contrat; il en résulte que seuls 60 pour cent des syndicats accrédités réussissent aujourd'hui à négocier un premier contrat avec l'employeur. Comme dernière explication, il y a lieu de noter que c'est dans les États du sud et de l'ouest des États-Unis que le taux d'emploi a augmenté le plus rapidement. Il semble que

cette croissance rapide de l'emploi ait incité davantage les entreprises à s'installer dans les régions peu propices à l'organisation syndicale.

FIGURE 17-1 La tendance des syndicats à augmenter leur densité au Canada et aux États-Unis, 1921-1980



Sources : À partir de données de Travail Canada, *Répertoire des Organisations de travailleurs au Canada;* U.S., Department of Labor, Bureau of Labor Statistics, *Handbook of Labor Statistics*, bulletin n° 2070, décembre 1980, *Directory of National Unions and Employee Associations, 1979*, bulletin n° 1079, septembre 1980 et *News*. USDL 81-446, 18 septembre 1981.

Bien que l'opposition américaine aux mouvements syndicaux s'explique par bien d'autres raisons, elle reflète, en partie du moins, une hostilité de plus en plus manifeste à l'égard de la négociation collective. Au Canada, les mouvements syndicaux craignent qu'une telle hostilité soit contagieuse. Dans ce cas, il faudra annuler toutes les lois adoptées depuis la fin de la guerre, ce que la Commission juge improbable.

Il serait utile d'examiner l'attitude des Canadiens envers les syndicats, d'autant plus que les décideurs politiques tiendront compte, sans doute, de l'opinion publique[7]. Selon le *Decima Quarterly Report on Public Affairs Trends*, les Canadiens, à qui on avait demandé de classer les dirigeants de vingt institutions selon la confiance qu'ils leur inspiraient, (ces institutions comprenant les banques, les écoles, les gouvernements provinciaux, les compagnies pétrolières, le gouvernement fédéral, les sociétés multinationales, les journaux et l'industrie du tabac) accordaient immanquablement une confiance moindre aux chefs syndicaux qu'à tout autre dirigeant. Au sein même des familles syndiquées, la confiance dans les syndicats est faible même si cette faiblesse est moins prononcée que dans les familles non syndiquées. En réponse à une question posée par *Decima* durant les étés 1981 et 1982, invitant les interviewés à choisir l'une des deux affirmations suivantes: « Que les syndicats au Canada sont devenus trop puissants » ou « Que les syndicats sont nécessaires au Canada pour protéger les travailleurs contre l'exploitation », plus de 55 pour cent des personnes interrogées étaient d'avis que les syndicats étaient « trop puissants ». Dans une autre question de *Decima* posée durant les étés 1980 et 1982, on leur demandait s'ils favorisaient ou non un contrôle plus sévère de la part du gouvernement sur les activités syndicales. Plus de 60 pour cent optèrent pour un contrôle plus serré et même parmi les syndiqués, la majorité étant en faveur d'un tel contrôle.

Certains indices nous laissent croire que les Canadiens ne soutiennent plus les syndicats comme autrefois. Comme l'Honorable André Ouellet, ancien ministre du Travail, le soulignait dans son mémoire à la Commission, depuis 1950, on a sans cesse demandé aux interviewés des sondages Gallup de dire s'il était « bon » ou au contraire « mauvais » pour le Canada d'avoir des syndicats. De 1950 à 1958, 10 à 20 pour cent des personnes interrogées ont répondu que c'était « mauvais » et entre 60 et 70 pour cent que c'était « bon ». (Les autres ont fait des réserves ou ont déclaré n'avoir pas d'opinion.) Par contre, entre 1976 et 1982, de 30 à 42 pour cent des interviewés étaient d'avis que « ce n'était pas une bonne chose » alors que 42 à 54 pour cent disaient que « c'était une bonne chose ».

Les réponses à ces questions se prêtent, bien sûr, à diverses interprétations. Lors des échanges que la Commission a eus avec le public, elle n'a décelé chez les Canadiens aucune hostilité marquée à l'égard des syndicats. Elle a constaté que l'on respecte et accepte le rôle dévolu aux mouvements syndicaux pour représenter leurs membres. Le public souhaiterait que les relations patronales-ouvrières soient moins antagonistes et qu'on institue un processus plus approprié de règlement des conflits industriels. Les recommandations que la Commission formule un peu plus loin dans ce chapitre visent à atteindre cet objectif.

Notes

1. Des renseignements plus détaillés sur le contenu de ce chapitre font l'objet de deux études préparées pour cette Commission : Pradeep Kumar, « La croissance de syndicats au Canada : rétrospective et prospective » dans *Les relations de travail au Canada*, vol. 16; et Joseph M. Weiler, « Le rôle du droit dans les relations de travail » dans *Le droit du travail et le droit urbain au Canada*, vol. 51 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Service Canada, 1985.
2. Les données statistiques relatives à l'étendue de la négociation collective donnent, pour 1982, une proportion de 58 pour cent dans les établissements comptant 20 employés ou plus. Toutefois, comme les associations syndicales se rencontrent plus fréquemment dans les établissements de 20 employés ou plus, plutôt que dans les petites entreprises et que l'enquête d'où sont tirées ces données était, à certains égards, limitée, il s'ensuit que ces chiffres surestiment l'importance de la négociation collective dans l'économie canadienne.
3. Voir R.J. Adams, « Estimating the Extent of Collective Bargaining in Canada », document de recherche n° 223, Hamilton, McMaster University, Faculté d'administration des affaires, avril 1984.
4. Le terme « secteur public » comprend les employés des gouvernements fédéral, provincial et municipal. Le terme « secteur para-public » se réfère aux employés des secteurs de l'éducation, de la santé et des secteurs connexes qui sont financés essentiellement par les deniers publics.
5. L'évolution législative en matière de négociation collective répartie en trois étapes distinctes, ne tient pas compte, bien sur, d'éléments importants dans chacune de ces étapes. En particulier, au cours de la deuxième étape, de nombreux changements législatifs sont venus faciliter l'organisation des syndicats. De plus, avant la Seconde Guerre mondiale, certaines provinces avaient adopté des lois qui annonçaient en quelque sorte le décret du conseil 1944 –1003.
6. Pradeep Kumar, « La croissance des syndicats au Canada : rétrospective et prospective » dans *Les relations de travail au Canada*, vol. 16 Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.
7. La discussion qui suit concernant les attitudes, repose essentiellement sur une étude préparée pour la Commission par Richard Johnston, intitulée « L'opinion publique et la politique d'État au Canada : questions de confiance » dans *L'opinion publique et la politique d'État du Canada*, vol. 35 Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.

Les relations de travail dans le secteur public

Bien qu'une loi accordant aux fonctionnaires le droit de négocier collectivement, ait tout d'abord fait son apparition en Saskatchewan en 1944, le processus consistant à étendre le droit de négociation collective aux employés du secteur public, n'a vraiment commencé qu'avec l'amendement du *Code du travail* du Québec en 1964. Trois ans plus tard, soit en 1967, le gouvernement fédéral promulguait la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*, accordant le droit de négociation collective aux employés du gouvernement fédéral et de ses organismes. Cette mesure innovatrice semble avoir incité les autres provinces à en faire autant pour tous leurs employés. À l'heure actuelle, tous les gouvernements du Canada accordent indistinctement aux employés du secteur public le droit de négocier collectivement. Ce droit peut porter sur un petit nombre de questions précises, sans droit de grève, ou bien, peut n'être pas limité et comprendre le droit de grève. Les programmes de restriction des salaires dans le secteur public, adoptés en 1982 et qui sont toujours en vigueur dans certaines juridictions, limitent encore davantage la négociation collective.

Les mesures législatives prises par les gouvernements fédéral et provinciaux au cours des années 1960, ont été qualifiées « d'expériences audacieuses ». En accordant le droit aux employés des secteurs public et para-public de négocier collectivement et de faire la grève, le Canada a été plus loin que la plupart des pays auxquels nous nous comparons souvent. Même s'il est difficile de procéder à une analyse comparative détaillée à ce sujet entre le Canada et d'autres pays, il peut être utile d'en faire un schéma sommaire. Les États-Unis et le Royaume-Uni sont les modèles de choix étant donné d'une part que les États-Unis et le Canada partagent un même mode de négociation collective pour le secteur privé et que, d'autre part, tant les États-Unis que le Royaume-Uni ont, à des degrés divers, considérablement influencé notre système de relations industrielles.

En pratique, tous les employés du secteur public, au Canada, sont régis par des lois détaillées qui leur donnent le droit de s'associer et d'entreprendre des négociations collectives. Dans certains autres pays, ce droit n'est pas aussi bien défini. Par exemple, les employés fédéraux américains ont le droit de former un syndicat ou d'y adhérer sans toutefois avoir le droit de négocier avec leur employeur. L'échelle des rémunérations est déterminée tout d'abord par celle qui prévaut dans le secteur privé. Au niveau des États, le droit de former un syndicat et d'y adhérer est garanti alors que celui de négocier collectivement ne l'est pas étant donné l'absence de dispositions législatives à cet effet. Plusieurs États se sont montrés peu enclins à adopter de telles lois. Bien qu'en Grande-Bretagne aucune disposition légale n'oblige les employeurs du secteur public à négocier avec les représentants de leurs employés, il serait inusité que les employeurs refusent de le faire. L'échelle des salaires pour les employés du gouvernement central (la fonction publique), est établie essentiellement à partir de « comparaisons équitables » avec le secteur privé.

Le champ de la négociation dans le secteur public au Canada est, en règle générale, plus restreint que dans le secteur privé, mais, de telles restrictions sont également courantes aux États-Unis. Bien que celles-ci n'existent pas

dans la législation britannique, il n'en demeure pas moins que la négociation dans le cadre d'une structure centralisée a pour effet d'imposer des limites à des questions qui, autrement, font l'objet de négociations.

On observe d'importantes différences, surtout entre le Canada et les États-Unis, en matière de règlement des conflits. Le secteur public fédéral a ceci de particulier que seul l'agent négociateur qui représente les employés peut opter soit pour la conciliation – grève, soit pour l'arbitrage comme moyen de régler un conflit de travail lorsque les négociations ne débouchent pas sur une entente. En général, les provinces ont tendance à recourir à l'arbitrage comme moyen ultime de résoudre les conflits de travail dans le secteur public. Néanmoins, le système canadien va beaucoup plus loin que l'américain en accordant le droit de grève comme moyen de pression. Bien que des restrictions limitent le droit de grève au Canada, elles ne se comparent pas à l'interdiction absolue qui frappe la majorité des employés du secteur public aux États-Unis.

Les réactions aux mesures législatives des années 1960 ont été frappantes. La syndicalisation des fonctionnaires fédéraux et provinciaux s'est considérablement accrue et, aujourd'hui, presque tous les employés répondant aux critères d'admissibilité, sont régis par des conventions collectives. La syndicalisation des enseignants, du personnel infirmier, des travailleurs en milieu hospitalier et des employés du secteur para-public, a largement contribué à la progression du mouvement syndical. La croissance de l'emploi au cours de cette période, était également importante dans le secteur gouvernemental et dans ceux de l'éducation, de la santé et des services connexes.

La forte croissance de la syndicalisation dans ces secteurs peut en partie s'expliquer par le fait que la majorité des employés étaient auparavant représentés par des associations qui engageaient des consultations avec les employeurs, au sujet des salaires et des conditions de travail. Ainsi, dans plusieurs cas, une organisation structurée était déjà en place. Néanmoins, passer de la consultation avec une association d'employés à la négociation collective, était plus qu'une simple question de forme.

La croissance rapide de la négociation collective dans le secteur public a fait l'objet de nombreuses controverses. Depuis la fin des années 1960, les règlements salariaux dans les secteurs public et para-public, ont été l'un des principaux sujets de préoccupation politique. Les salaires élevés accordés aux cadres supérieurs des secteurs public et para-public comme ceux de la Voie maritime, aux fonctionnaires, aux enseignants et aux postiers, ont été critiqués par certains observateurs, parce que, d'après eux, ils sont à l'origine de la situation inflationniste des vingt dernières années. Ainsi, ils seraient la cause, du moins en partie sinon dans une large mesure, de l'ingérence du gouvernement dans le processus de la négociation collective, à deux reprises durant la période d'après-guerre, soit : le Programme de lutte contre l'inflation en vigueur de 1975 à 1978 et les Programmes de restriction des salaires, mis en place en 1982. Le régime des « six et cinq » et les programmes connexes de restriction des salaires, reflétaient, en partie, l'inquiétude à l'égard des règlements salariaux dans le secteur public qui ne suivaient pas la même tendance à la baisse que celle du marché du travail à la suite de la

récession de 1981. Plusieurs analystes attribuaient aux ententes salariales dans le secteur public, l'institution du Programme de lutte contre l'inflation, en 1975.

Les conflits de travail dans le secteur public ont également soulevé des controverses. Les sondages d'opinion publique indiquent que les Canadiens manifestent de plus en plus d'intolérance à l'égard des grèves, surtout dans certains services publics. La question de savoir quels salariés des secteurs public et para-public devraient avoir le droit de grève, et comment il conviendrait de régler les conflits pour ceux à qui l'on refuserait ce droit, a été au cœur de débats politiques.

Depuis le milieu des années 1960, également, les gouvernements on recouru de plus en plus à des lois forçant le retour au travail. Le tableau 17-2 indique, par périodes successives de cinq ans, le nombre de fois où les gouvernements fédéral et provinciaux ont adopté des lois d'urgence depuis 1950.

La plupart des conflits qui ont pris fin de cette façon avaient éclaté dans les secteurs public et para-public. Dans le secteur privé, les conflits avaient éclaté surtout dans l'industrie des transports. Cette énorme augmentation ne fait que renforcer l'inquiétude que nous inspire l'intervention accrue de l'État dans le processus de négociation collective et la Commission considère que la question est importante.

Certains observateurs ont l'impression depuis quelques temps que les gouvernements fédéral et provinciaux sont en train de réévaluer les changements effectués dans les années 1960 à l'égard de la négociation collective et du droit de grève dans les secteurs public et para-public. Pour les associations de travailleurs cette tendance reflète de l'hostilité envers le processus de négociation collective. Pour beaucoup d'autres, notamment une bonne partie du milieu des affaires, elle constitue une démarche nécessaire pour se départir de l'attitude trop libérale qui a marqué les négociations salariales du secteur public au cours des deux dernières décennies. On peut certainement affirmer que les gouvernements sont placés devant un dilemme. D'une part, ils veulent bien accorder à leurs employés ainsi qu'aux salariés du

TABLEAU 17-2 La législation sur le retour au travail 1950–1984

Années	Juridiction fédérale	Juridiction provinciale	Total
1950 – 1954	1	—	1
1955 – 1959	1	1	2
1960 – 1964	2	1	3
1965 – 1969	2	8	10
1970 – 1974	4	9	13
1975 – 1979	6	16	22
1980 – 1984	1	18	19

Source : Données non publiées de Travail Canada, Relations fédérales-provinciales, direction de liaison.

secteur para-public un droit de négociation collective comparable à celui du secteur privé. Mais d'autre part, ils sont réticents à en assumer les conséquences, qui sont notamment des salaires élevés et un plus grand nombre de conflits lors des négociations collectives, ce qui suscite le mécontentement des électeurs.

Cette situation porte à croire que les relations de travail dans le secteur public sont peut-être arrivés à un point tournant. Certains pensent que les restrictions imposées au secteur public sont en fait temporaires et que l'on reviendra aux négociations collectives d'avant 1982. D'autres prétendent que certaines restrictions qui assortissent aujourd'hui les négociations du secteur public seront maintenues. Et l'on va même jusqu'à dire qu'entre 1964 et 1982 on a essayé de régler les négociations collectives du secteur public sur celles du secteur privé et que l'expérience, à présent achevée, s'est avérée un échec. Pour évaluer ces points de vue et leurs conséquences sur les négociations collectives au Canada, il convient d'examiner l'expérience canadienne en matière de relations de travail dans le secteur public.

C'est probablement la question de la rémunération des employés du secteur public qui a soulevé le plus de controverses. On s'entend généralement pour reconnaître que les forces qui ont un effet déterminant sur les salaires dans le secteur privé n'ont pas d'effets sur le secteur public, ou du moins en ont nettement moins. La plupart des Canadiens estiment qu'à la longue, ces différences avantagent les employés du secteur public qui sont mieux rémunérés que leurs collègues du secteur privé occupant des emplois comparables. On estime, en outre, que les employés du secteur public, jouissant d'une plus grande sécurité d'emploi que leurs homologues du secteur privé, devraient, s'il fallait les distinguer des autres, toucher des salaires moins élevés. On avance souvent aussi que les salaires du secteur public sont moins sensibles aux variations de la conjoncture économique que ceux du secteur privé. On invoque ensuite que la rémunération du secteur public a une incidence sur celle du secteur privé. Ces effets de débordement sont de deux sortes : d'une part, on soutient que des salaires, ou des taux d'augmentation plus élevés dans le secteur public, ont un effet d'entraînement sur les salaires du secteur privé, peut-être au point de susciter une tendance inflationniste dans l'économie. D'autre part, on estime que les ententes salariales du secteur public étant moins tributaires de la conjoncture économique, les salaires dans ce secteur déclinent moins rapidement que ceux du secteur privé, advenant une récession économique. Si les ententes conclues dans le secteur public influent sur celles du secteur privé, la variation des salaires en fonction de la conjoncture serait moindre. La plus grande rigidité qui en découle restreint les possibilités de contrôler l'inflation en limitant la demande, et contribue à accroître l'instabilité de l'emploi et de la production. Ces hypothèses peuvent être vérifiées empiriquement. Au Canada, les économistes et analystes politiques ont effectué d'importantes recherches dans ces domaines. Nous résumons brièvement ci-dessous les résultats de ces études qui offrent une comparaison des niveaux des salaires et de leurs variations[1].

La comparaison des niveaux de salaires nous révèle que les employés du secteur public sont généralement mieux payés que ceux du secteur privé ayant des emplois « comparables ». Pour établir cette « comparaison », on a

généralement recours à l'une des deux méthodes suivantes : on compare des salariés d'une même profession exerçant des fonctions que l'on juge semblables, surtout lorsque la profession est étroitement définie; ou bien on utilise des données relatives aux salaires individuels en tenant compte d'autres facteurs qui influent sur la rémunération, tels que l'âge, les études, le sexe, le niveau de compétence et la formation. Malheureusement, il est presque impossible de vérifier les différences en matière de sécurité d'emploi, et même de s'assurer qu'elles existent. L'avantage salarial est de l'ordre de 5 à 10 pour cent dans l'ensemble, bien que le chiffre varie considérablement selon les groupes d'employés. Il est plus élevé pour les femmes et les petits salariés, et moindre – en fait, c'est souvent même un désavantage – pour les hauts salariés.

L'avantage salarial des employés du secteur public n'a pas toujours existé. Les études indiquent que dans les années 1950, ces employés étaient un peu moins payés que ceux du secteur privé occupant des emplois comparables. Cette tendance s'est renversée dans les années 1960 et 1970, en raison de deux facteur principaux : l'augmentation rapide des emplois au cours de cette période et la syndicalisation. Dans le premier cas, la chose s'explique du fait que dans un secteur caractérisé par une rapide augmentation de la demande de main-d'œuvre, la plupart des employeurs sont prêts à accorder des augmentations de salaires un peu plus élevées et la plupart des employés ont les moyens de négocier des augmentations quelque peu supérieures à celles qui ont cours dans les secteurs à croissance moyenne. En fait, il faut hausser les salaires pour attirer les travailleurs dans les secteurs en pleine expansion. Et il en va de même pour l'industrie privée. L'avantage salarial aura tendance à disparaître avec le retour à un rythme de croissance moyen de l'emploi et pourrait donc diminuer à l'avenir, car les prévisions actuelles indiquent que cette croissance dans le secteur public devrait retomber sous la moyenne.

Quant au deuxième facteur, soit la syndicalisation, il est généralement reconnu que les travailleurs syndiqués sont mieux payés que s'ils ne l'étaient pas, et mieux encore que leurs camarades non syndiqués occupant des emplois comparables. Cette différence tient d'abord au fait que des employés qui mènent une action coordonnée (menace de grève) ont un plus grand pouvoir de négociation que ceux qui agissent individuellement (menace de démission). La syndicalisation étant plus forte dans le secteur public que dans le secteur privé, la supériorité salariale n'est donc pas surprenante. Cela veut dire qu'à salaire égal pour des travailleurs syndiqués comparables des secteurs public et privé, et considérant un même écart salarial pour les travailleurs non syndiqués des deux secteurs, on constate que le salaire moyen des employés du secteur public est plus élevé que celui de leurs homologues du secteur privé du fait que les premiers sont plus syndiqués que les autres. Or, comme la syndicalisation du secteur public est pratiquement achevée, ce facteur ne devrait plus élargir l'écart de salaire entre les deux secteurs. En fait, il risque de diminuer quelque peu si l'on tient compte du ralentissement de l'emploi prévu dans le secteur public par rapport au privé. Les données les plus récentes portent à croire que l'avantage salarial du secteur public a atteint son point culminant vers la fin des années 1970, pour décliner légèrement par la suite. Cela concorde avec les deux facteurs invoqués plus haut; car la

croissance de l'emploi et la syndicalisation ont considérablement ralenti dans le secteur public depuis la fin des années 1970. En outre, les gouvernements s'opposent avec plus de fermeté à l'augmentation des salaires des employés de la Fonction publique depuis l'accord conclu à la Conférence des premiers ministres en 1978.

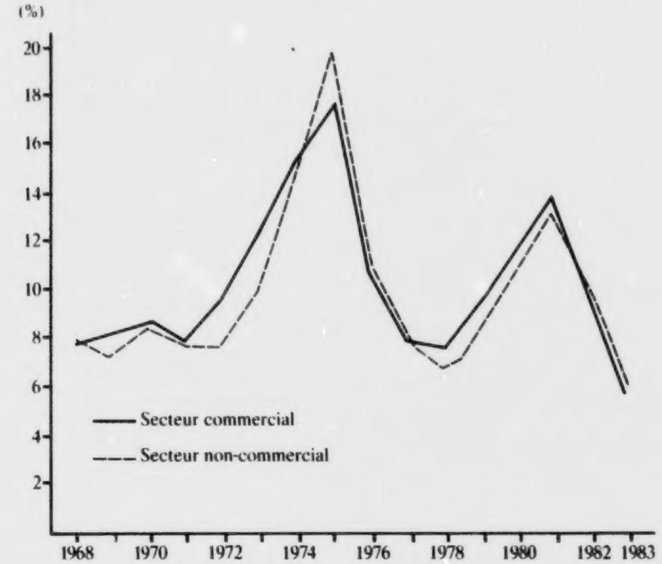
Les études empiriques sur la rémunération dans les secteurs public et privé présentent cependant une grave lacune puisqu'elles ne tiennent compte que des barèmes de salaires à l'exclusion des avantages sociaux et autres types de rémunération. Or, étant donné l'importance croissante des avantages sociaux, leur comparaison serait hautement révélatrice. Malheureusement, les données dont on dispose sur les avantages sociaux et les régimes de travail au Canada sont très limitées. L'évaluation des coûts des périodes payées mais non travaillées, de l'assurance-chômage, des prestations de retraite, des assurances-maladie, des boni et des régimes de participation aux bénéfices, indique que pour les municipalités, les hôpitaux, les institutions d'enseignement, la Fonction publique et les grandes entreprises du secteur privé, la situation est généralement comparable. Toutefois, ces comparaisons ne tiennent pas compte de certains éléments comme la sécurité d'emploi ou les avantages différés sous forme de retraite anticipée ou d'indexation des retraites. Il est fort probable que si on les prenait en considération, on serait amené à conclure que les employés du secteur public jouissent d'avantages sociaux plus intéressants et de meilleures conditions de travail, en plus de salaires élevés.

L'examen des variations des salaires au cours d'une période plus longue complète utilement la comparaison des niveaux de salaires à un moment donné. La banque de données de Travail Canada sur les changements des taux de salaires de base dans les principales conventions collectives constitue notre meilleure source de renseignements à cet égard. La figure 17-2 illustre les variations annuelles moyennes négociées pour des contrats sans clause d'indemnité de vie chère dans les secteurs commercial et non commercial, qui se comparent assez bien aux secteurs privé et public. Entre 1968 et 1983, les ententes salariales du secteur non commercial se sont situées en moyenne légèrement en-dessous de celles du secteur commercial.

La différence était, dans l'ensemble, de 0,4 pour cent par année. La figure 17-3, tirée du mémoire présenté à la Commission par André Ouellet, l'ancien ministre du Travail, répartit le secteur non commercial entre les gouvernements fédéral et provinciaux et les administrations locales. Depuis la fin du Programme anti-inflation, soit en 1978, on note les mêmes tendances dans les ententes salariales des quatre secteurs. Avant le lancement de ce programme en octobre 1975, d'importantes différences existaient entre eux : les augmentations de salaire fédérales et provinciales étaient nettement plus élevées que celles du secteur privé, tandis que les salaires des administrations locales et du gouvernement fédéral, comme l'indique la figure 17-3, étaient également supérieurs à ceux du secteur privé, mais inférieurs à ceux payés par les provinces.

Le tableau 17-3, indique que, compte tenu des augmentations de salaires obtenues en vertu de l'index des prix à la consommation (IPC) (qui sont bien plus courantes dans le secteur privé que dans le secteur public), les mêmes

FIGURE 17-2 Variations salariales annuelles moyennes provenant d'accords collectifs majeurs (sans clauses d'IVC)



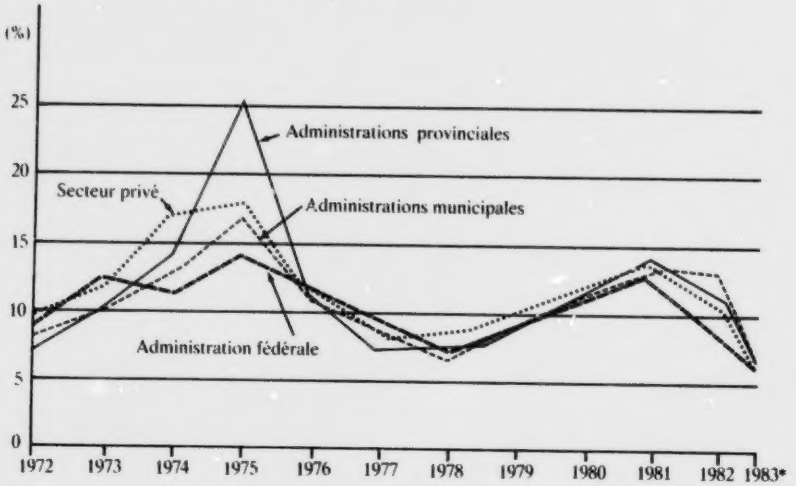
Source : Canada, Travail Canada, Division de la négociation collective, *Grands règlements salariaux*, 2e trimestre, 1984.

Nota : Le secteur non-commercial comprend les gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux, plus l'entretien des autoroutes et des ponts, les systèmes d'eau et utilités, les organisations de bien-être, les services d'éducation et annexes ainsi que les hôpitaux. Le secteur commercial comprend toutes les autres entreprises. Ainsi, le secteur commercial comprend quelques entreprises, principalement corporations de la Couronne, dont quelques unes, feraient partie du secteur public (par exemple, la CBC et Postes Canada). Les inclure dans le secteur non-commercial ne modifierait pas les moyennes de manière significative.

différences de salaires subsistent depuis l'expiration du Programme anti-inflationniste en 1978.

La comparaison des variations salariales sur une longue période indique que le point de vue voulant que les salaires du secteur public soient moins sensibles à la conjoncture économique que ceux du secteur privé, n'est pas vraiment fondé. En fait, comme il ressort de la figure 17-2, le comportement cyclique des ententes salariales dans les deux secteurs sont remarquablement semblables. En outre, les études empiriques démontrent que les autres facteurs qui influent sur la fixation des salaires, comme l'inflation prévue et le rattrapage à la suite d'une inflation imprévue, ont des effets très semblables dans les deux cas. Rien ne prouve vraiment que les facteurs déterminants agissent différemment, sinon de façon minime dans les deux secteurs. Signalons une seule exception : ce sont les ententes arbitrées qui sont pratiquement inexistantes dans le secteur privé, mais bien plus courantes dans le secteur public où elles présentent effectivement des différences avec les ententes négociées du secteur public. Les ententes arbitrées sont moins

FIGURE 17-3 Accords salariaux : administrations fédérale, provinciales et municipales, et secteur privé.



*Premier semestre de 1983

Source : L'Honorable André Ouellet, Travail Canada, mémoire présenté le 16 décembre 1983, p. 73.

Nota : Les données couvrent seulement les accords sans clause d'IVC.

influencées par la conjoncture que celles qui sont négociées, mais par contre elles dépendent davantage des effets passés de l'inflation et des tendances salariales de travailleurs occupant des emplois semblables ailleurs. Quoi qu'il en soit, les cas d'arbitrage ne sont pas assez fréquents pour que des écarts sensibles séparent les salaires du secteur public et du secteur privé. Les études sur les variations des salaires ne permettent pas d'affirmer que les ententes conclues dans le secteur public ont un effet d'entraînement généralisé sur le secteur privé, sauf dans certains centres urbains et pour certaines professions.

Il faut toutefois faire deux réserves. Premièrement, si les salaires des secteurs public et privé ont en moyenne progressé au même rythme entre 1968 et 1983, rien ne dit que les choses se seraient passées ainsi si le gouvernement n'était intervenu dans le processus de fixation des salaires. Il avait en effet lancé le Programme anti-inflationniste de 1975–1978 surtout parce qu'il s'inquiétait des conséquences qu'entraîneraient les importantes hausses de salaires consenties dans le secteur public en 1974–1975. Des études empiriques ont fait ressortir que le Programme anti-inflation avait été plus dur envers le secteur public qu'envers le secteur privé. De plus, le contrôle des salaires institué en 1982 ne s'appliquait qu'au secteur public. S'il a servi d'exemple au secteur privé, l'effet en a été négligeable, sinon nul. Ainsi ces deux mesures d'intervention ont apparemment eu plus d'effet sur les ententes salariales du secteur public que sur celles du secteur privé.

En second lieu, les données dont on dispose sont très limitées. Elles excluent les augmentations de salaires des employés non syndiqués, qui sont plus nombreux dans le secteur privé; elles sont fondées sur le taux de salaire de base, soit celui des catégories les plus basses des groupes négociateurs; elles

TABLEAU 17-3 Accroissement des salaires nets moyens annuels dans les principales conventions collectives

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	(moyenne) 1978–1983
Secteur commercial							
Conventions sans clause COLA (888)	7,6	9,5	11,5	13,9	9,6	5,5	9,62
Totalité des conventions (1465)	8,2	10,8	11,6	12,9	10,1	5,7	9,88
Gouvernement fédéral							
Conventions sans clause COLA	6,6	8,2	10,8	12,6	7,8	5,5	8,58
Totalité des conventions (254)	7,1	8,4	11,3	12,7	8,6	5,5	8,93
Gouvernement provincial							
Conventions sans clause d'IVC	7,3	8,4	11,2	13,6	10,6	6,6	9,62
Totalité des conventions (222)	7,8	9,2	11,3	13,5	11,8	5,0	9,77
Gouvernement municipal							
Conventions sans clause d'IVC	6,4	8,7	10,4	13,2	12,9	5,7	9,55
Totalité des conventions (251)	7,3	9,3	10,8	12,8	11,9	5,8	9,65
Éducation, santé et bien-être							
Conventions sans clause d'IVC	6,7	7,9	9,7	13,7	11,3	6,7	9,33
Totalité des conventions (1002)	6,8	8,2	9,9	13,4	11,4	6,7	9,40

Source : Canada, Travail Canada, Dossier de recherche de l'économie et des relations industrielles.

Nota : Les augmentations de salaire COLA sont calculées sur la base de l'index actuel des prix du Canada pour les années 1978–1983, utilisant une augmentation prévue de l'index des prix du Canada de 5 % pour 1984 (et après).

omettent les avantages sociaux et hors salaire, et ne tiennent pas compte de la possibilité d'obtenir des augmentations de salaires par promotion et reclassification. Chacune de ces omissions peut fausser les comparaisons.

Après avoir comparé les données relatives aux salaires des secteurs public et privé, les commissaires ont conclu principalement qu'il n'est pas nécessaire d'apporter des changements radicaux à la législation régissant les négociations collectives, du simple fait qu'on s'inquiète de la tendance des salaires du secteur public. Il est vrai que la syndicalisation entraîne une hausse plus sentie des niveaux de rémunération, ce qui augmente d'autant les coûts des

écoles, des hôpitaux et des autres services publics. C'est là un effet, parmi d'autres, des négociations collectives, mais qui se fait sentir également dans le secteur privé. L'expansion des syndicats parmi les employés du gouvernement augmente le coût des services publics tout comme dans l'industrie automobile, elle fait augmenter le prix des voitures. Ils ne semble cependant pas justifié, pour ces seules raisons, de traiter différemment les divers groupes de travailleurs.

La Commission note néanmoins que les forces économiques qui ont une influence sur les ententes salariales des secteurs public et privé varient considérablement. Bien que certaines différences puissent avoir un effet inverse, elles risquent fort, dans l'ensemble, d'entraîner une certaine hausse des salaires du secteur public. Les gouvernements auront donc intérêt à sans cesse surveiller la progression des salaires relevant de leur compétence afin de s'assurer qu'elle ne contribue pas à créer, au Canada, une nouvelle spirale inflationniste salaires-prix.

Les relations de travail dans le secteur public canadien sont-elles arrivées à une croisée de chemins? Comme il arrive souvent pour les questions controversées, deux réponses s'offrent à nous. Le Congrès du travail du Canada (CTC), a fait, devant cette Commission, l'observation suivante :

> *La négociation collective représente une des institutions fondamentales de tout régime démocratique. Au Canada, elle est vivement prise à partie par les gouvernements et le monde des affaires. C'est surtout dans la Fonction publique fédérale et provinciale que cette menace est la plus évidente.*
>
> (Congrès du travail du Canada, mémoire, le 12 décembre 1983, p. 18.)

Une observation plus encourageante cette fois, faisait récemment état de deux hypothèses, l'une « catastrophique » et l'autre « optimiste » : la première sous-entendait que le Canada était en train d'abandonner le régime de négociation collective actuellement en vigueur dans le secteur public :

> *Bien que les arguments à l'appui de la première hypothèse méritent d'être examinés avec soin, il y a de très bonnes raisons d'appuyer plutôt l'hypothèse optimiste. Même à l'époque où le pouvoir de négociation du secteur public ne cessait de croître, il était l'objet de nombreuses critiques d'origines diverses. Les employeurs du secteur privé non seulement se plaignaient du fardeau que les services publics imposaient aux contribuables, mais se montraient particulièrement véhéments à l'idée que les salaires du secteur public étaient supérieurs à ceux de leur propre secteur. D'autre part, la réaction du public aux grèves du secteur public a été presque uniformément hostile. Les gouvernements, tout comme divers observateurs neutres, proposaient régulièrement de fixer les échelles de rémunération du secteur public sur celles du secteur privé de façon à obtenir une parité entre elles. Dans ces circonstances, il eut été facile pour la plupart des gouvernements du Canada de restreindre considérablement, ou même d'abolir le droit de négociation. Mais le gouvernement fédéral, comme la plupart des gouvernements provinciaux, a pratiquement reconnu aux employés du secteur public le plein droit à la négociation. Une fois ce cadre juridique établi, peu de changements sont survenus en réaction à des conflits particuliers. Lorsqu'une grève comportait de gros inconvénients ou menaçait la sécurité du*

public (comme l'arrêt des transports municipaux ou des services hospitaliers), on a eu recours à des lois spéciales [...]. Quel qu'en soit le bien-fondé, ces lois n'ont pas changé la structure fondamentale des négociations [...].

Bref, depuis le milieu des années 1960, les gouvernements canadiens ont favorisé le principe de la négociation collective, à la fois en étendant les droits de négociation aux employés du secteur public et en apportant que des changements de détail au cadre juridique permanent après la promulgation de la loi. Le fait que cet engagement à long terme ne semble pas avoir changé au cours des dernières années, milite en faveur de l'hypothèse optimiste[2].

Plus haut dans ce chapitre, les commissaires ont fait remarquer que le Canada était allé plus loin que les autres pays en accordant le droit de négociation collective et le droit de grève aux employés du secteur public. Il est possible que nos gouvernements soient en train de réévaluer leur position, mais il est important de noter que s'ils décidaient de la modifier, ce serait à partir d'une attitude relativement « libérale », du moins par rapport à celle d'autres pays. Avant d'envisager quoi que ce soit, il faut avant tout se demander si notre expérience des négociations collectives dans le secteur public jusqu'à présent, justifie un changement important de politique. Nous avons conclu que les données relatives à l'évolution des salaires du secteur public ne justifient pas que l'on s'écarte beaucoup du régime actuel de négociation collective. Notre expérience du régime actuel des relations de travail dans le secteur public se limitant malgré tout aux deux dernières décennies et nos connaissances comportant de graves lacunes (surtout en ce qui a trait à la valeur des avantages sociaux et hors salaire), nous devons continuer à évaluer le régime actuel. À cet égard, il conviendra d'accorder une plus grande attention aux critères dont se servent les arbitres, à l'évaluation des avantages hors salaire et aux études comparatives des rémunérations.

Notes

1. Ce résumé s'appuie principalement sur deux études : la première de Morley Gunderson « The Public Private Sector Compensation Controversy » dans *Conflict or Compromise: The Future of Public Sector Industrial Relations*, revu par Gene Swimmer et Mark Thompson, Montréal, Institut de recherche politique, 1984; et la seconde, de David A. Wilton, « La rémunération dans le secteur public » dans *Les relations de travail au Canada*, vol. 16 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.
2. « The Future of Public Sector Industrial Relations», de Mark Thompson et Gene Swimmer dans *Conflict or Compromise: The Future of Public Sector Industrial Relations*, revu par Mark Thompson et Gene Swimmer, Montréal, Institut de recherches politiques, 1984, p. 443-444.

Les conflits de travail

Le moyen dont on se sert peut-être le plus souvent pour évaluer l'état des relations de travail dans un pays, est le nombre des grèves et des lock-out qui y surviennent. Quand on dit qu'au Canada les relations de travail se sont détériorées au cours des quinze à vingt dernières années, on veut parler, en général, de l'incidence croissante des conflits de travail[1].

Nos dirigeants ont, depuis longtemps, manifesté beaucoup d'inquiétude à l'égard de ces grèves et de ces lock-out. Chaque étape de l'évolution du système canadien de négociation collective qui remonte aux années 1940, était une réaction à une forme ou une autre de crise industrielle, en général une grève. La première loi concernant le travail a été la Loi des enquêtes en matière de différends industriels de 1907 qui interdisait les arrêts de travail avant qu'un comité de conciliation n'ait enquêté sur le conflit et présenté un rapport. C'était la réponse du Parlement aux grèves du charbonnage, des chemins de fer et des scieries. Le décret sur les relations de travail en temps de guerre (C.P. 1944–1003) est probablement la plus importante mesure législative en matière de travail au Canada. Son adoption semble avoir correspondu à la fois au besoin de réduire les arrêts de travail durant la Seconde Guerre mondiale et à la volonté d'encourager la négociation collective et la syndicalisation. On a, bien sûr, vu par la suite d'autres règlements sur les grèves et les lock-out venir s'ajouter à ce décret.

Les nombreux litiges qui accompagnent les négociations collectives au Canada suscitent un peu partout de l'inquiétude. Un éditorial du *Financial Post* faisait remarquer que de 1980 à 1982, « on avait, toutes proportions gardées, perdu plus de temps au Canada du fait des grèves et des lock-out que dans tout autre pays occidental ». L'éditorialiste poursuivait en disant :

> *Le coût de cette performance phénoménale est dévastateur : pertes de salaires et privations pour les travailleurs, ralentissement des affaires dans les autres secteurs à cause de la baisse des commandes et des dépenses à la consommation, interruption des livraisons par les entreprises en grève, ce qui signifie souvent pertes de commandes (parfois au profit de concurrents étrangers), détérioration des relations de travail, retards dans la mise au point de produits et découragement des investisseurs. Dans le monde hautement concurrentiel où nous vivons aujourd'hui, ce sont des coûts que la société peut de moins en moins s'offrir le luxe de payer.*
>
> *Les effets néfastes d'une grève sont évidents pour le milieu des affaires comme pour les syndicats et le gouvernement qui, lui, a un rôle spécial à jouer à la fois comme employeur et comme auteur de la législation du travail [...]. On remarque cependant que les parties intéressées ne s'inquiètent pas outre mesure de la situation pour y apporter les correctifs voulus [...]. Il ne fait aucun doute que notre système a désespérément besoin d'être revu[2].*

D'autres observateurs prétendent qu'on accorde beaucoup trop d'attention aux conflits de travail comparativement aux autres aspects des relations de travail ou aux considérations économiques en général. Les pertes de temps imputables aux conflits de travail sont faibles en chiffres absolus : elles représentent environ 0,33 pour cent du temps total travaillé, soit environ un

jour par an, ce qui correspond à peu près au congé de la Fête du Canada. Le ministre du Travail a également fait remarquer dans son mémoire à la Commission, que le temps perdu en raison de conflits de travail est constamment inférieur à celui qui est imputable aux accidents de travail, aux maladies professionnelles, ou à l'absentéisme pour d'autres causes.

Le choix des méthodes utilisées pour évaluer l'importance des grèves et des lock-out dépend de l'objectif qu'on poursuit. S'il s'agit de déterminer les coûts économiques imputables aux conflits de travail, la somme des journées-personnes perdues du fait des grèves et des lock-out donne une évaluation plus ou moins approximative, mais probablement assez valable. S'il s'agit de comparer par contre l'importance des grèves et des lock-out dans plusieurs pays, à des époques, dans des régions ou industries différentes, il faudrait alors tenir compte des écarts dans les risques de grèves et de lock-out. Dans ce cas, les facteurs qui ont évidemment le plus d'importance sont le degré de syndicalisation (les grèves et les lock-out se produisant presque toutes dans des secteurs syndiqués) et le nombre des contrats en cours de négociation (la plupart des grèves et des lock-out survenant pendant les négociations). La mesure idéale de l'action de grève est le degré de probabilité qu'un conflit survienne au cours de négociations collectives données : c'est-à-dire la propension à la grève ou au lock-out.

Bien qu'il y ait des variations importantes d'une année à l'autre, il est évident que l'importance des grèves et des lock-out (mesurée par exemple en pourcentage des travailleurs salariés ayant participé à un conflit ou des journées-personnes perdues par rapport au temps total travaillé) a été plus marquée de 1965 à 1983 que de 1946 à 1965. Le pourcentage des journées-personnes perdues relativement au temps travaillé atteignait en moyenne 0,17 pour cent de 1946 à 1965 contre 0,34 pour cent de 1966 à 1983, soit une augmentation de 100 pour cent[3]. La perte moyenne de 0,34 pour cent du temps travaillé pour la période d'après 1965 est également très élevée compte tenu des normes habituelles. De 1919 à 1945, le temps perdu imputable aux grèves et aux lock-out était en moyenne inférieur à 0,12 pour cent. Il serait faux de prétendre, toutefois, qu'à partir de ces statistiques, le climat des relations de travail s'est détérioré depuis le milieu des années 1960 sans examiner d'abord les causes de ces tendances.

Il faut en effet reconnaître que le potentiel de grève de l'économie canadienne a lui aussi augmenté depuis 1965. On constate ainsi que le taux de syndicalisation (la proportion de la main-d'œuvre active non agricole syndiquée) était à peu près le même en 1965 qu'en 1946, mais qu'il a augmenté sensiblement depuis 1965, surtout à cause de la croissance de la syndicalisation dans les secteurs public et para-public. De plus, la syndicalisation a été plus accentuée durant la période d'après-guerre. Même si la proportion des négociations qui ont abouti à une grève ou à un lock-out était constante (c'est-à-dire si la propension à la grève était égale), le nombre de conflits de travail augmenterait si une plus grande partie de la population active se syndiquait. La pondération des données en fonction de la croissance de la syndicalisation, révèle qu'une partie seulement de l'augmentation du temps perdu à cause des grèves et des lock-out est imputable au facteur

syndical, perte qui est passée de 0,17 pour cent du temps travaillé entre 1946 et 1965 à 0,34 pour cent entre 1966 et 1983[4].

Une pondération aussi simple présente quand même des difficultés puisqu'une bonne partie de la syndicalisation s'est faite dans le secteur public. Même si les grèves dans ce secteur ont été de plus en plus nombreuses par rapport aux grèves totales (passant de 2,4 pour cent du total des grèves et de 1,1 pour cent du temps perdu entre 1962 et 1965, à 17,8 pour cent du nombre de grèves et à 20 pour cent du temps perdu, entre 1978 et 1981) la propension du secteur public à la grève est plus faible que celle du secteur privé. Cela tient en partie au fait qu'on a beaucoup plus recours à l'arbitrage comme mécanisme de règlement des conflits dans le secteur public que dans le secteur privé.

L'augmentation du temps perdu à cause des grèves signifie-t-elle que les grèves sont plus nombreuses ou qu'elles durent plus longtemps? La réponse est évidente : la durée moyenne des grèves n'a pas beaucoup changé depuis la fin de la guerre. De 1946 à 1965, les grèves duraient en moyenne 19 jours contre 18 jours de 1966 à 1981.

Le Canada n'est pas le seul pays à avoir enregistré une augmentation du nombre des conflits de travail depuis le milieu des années 1960. Il n'empêche que cette augmentation semble avoir été plus importante au Canada que dans la plupart des autres pays et, qu'à ce titre, notre situation relative se soit détériorée. Si l'on compare entre eux les 11 pays suivants : Belgique, Danemark, France, Allemagne de l'Ouest, Italie, Hollande, Norvège, Suède, Royaume-Uni, États-Unis et Canada en égard au nombre de jours perdus en raison de conflits de travail par personne employée, on constate que la situation relative du Canada s'est détériorée, passant de la septième place entre 1948 et 1957 à la neuvième place entre 1958 et 1967, pour tomber ensuite à la dixième place entre 1968 et 1981. Au cours de la dernière période, seule l'Italie s'en est plus mal tirée que le Canada[5]. Ces données ne tiennent toutefois pas compte des différences dans les taux de syndicalisation, de la structure de la négociation collective, de la fréquence des négociations, de la définition donnée aux grèves et aux lock-out et des autres différences entre les pays, ce qui peut fausser les résultats.

Les tableaux 17-4A et 17-4B indiquent respectivement le nombre de conflits de travail par travailleur et par travailleur syndiqué pour tenir compte ainsi des variations des taux de syndicalisation entre les pays. Les tableaux 17-5A et 17-5B donnent respectivement les nombres de jours de travail perdus par travailleur et par travailleur syndiqué.

On constate clairement que le Canada est l'un des pays les plus prédisposés aux conflits de travail. D'après le nombre de conflits par travailleur syndiqué, c'est la France qui enregistre les pires résultats, suivie de l'Italie et du Canada. Viennent ensuite les États-Unis, le Royaume-Uni et le Danemark. Les autres pays enregistrent des niveaux de grèves et de lock-out inférieurs. Si l'on s'en tient au nombre de jours de travail perdus par travailleur syndiqué en raison de conflits de travail, le Canada vient en tête de liste, suivi de l'Italie, des États-Unis, du Royaume-Uni et de la France. Considérant le temps perdu à cause des grèves et lock-out, le Canada et les États-Unis font

TABLEAU 17-4A Nombre de grèves et de lock-out pour 1 000 travailleurs, 1960–1981

Pays	1960–1964	1965–1969	1970–1975	1976–1981	1970–1981	Rangs 1976–1981	Rangs 1970–1981
Belgique	0,013	0,018	0,053	0,056	0,054	5	5
Danemark	—	—	0,044	0,088	0,067	7	6
France	0,106	0,092	0,175	0,147	0,161	10	9
Italie	0,177	0,164	0,244	0,123	0,181	9	10
Pays-Bas	0,017	0,006	0,006	0,006	0,006	1	1
Norvège	0,007	0,004	0,008	0,011	0,010	2	2
Suède	0,005	0,005	0,019	0,028	0,024	3	3
Royaume-Uni	0,102	0,096	0,114	0,081	0,098	6	8
États-Unis	0,052	0,064	0,065	0,046	0,055	4	4
Canada	0,050	0,077	0,094	0,099	0,096	8	7

Sources : *International Labor Profiles*, Detroit, Grand River Books, 1981; et E.M. Kassalow, « Industrial Conflict and Consensus in the U.S. and Western Europe » dans *Labor Relations in Advanced Industrial Societies*, B. Martin et E.M. Kassalow (édit.), Washington, D.C., *Carnegie Endowment for International Peace*, 1980.

TABLEAU 17-4B Nombre de grèves et lock-out par 1 000 ouvriers syndiqués

Pays	Adhésion syndicale 1978	Nombre de grèves et lock-out pour 1 000 membres	Rang
	(en utilisant le nombre moyen de grèves et lock-out en 1976–1981 et les données de l'adhésion syndicale pour 1978)		
Belgique[a]	2 621 000	0,08	4
Danemark	1 553 000	0,138	5
France	5 320 000	0,580	10
Italie	8 000 000	0,311	9
Pays-Bas	1 700 000	0,017	1
Norvège	976 000	0,022	2
Suède	3 240 000	0,036	3
Royaume-Uni	12 376 000	0,161	6
États-Unis	22 798 000	0,195	7
Canada	3 278 000	0,306	8

Sources : *International Labor Profiles*, Detroit, Grand River Books, 1981; et E.M. Kassalow, « Industrial Conflict and Consensus in the U.S. and Western Europe » dans *Labor Relations in Advanced Industrial Societies*, B. Martin et E.M. Kassalow (édit.), Washington, D.C., *Carnegie Endowment for International Peace*, 1980.

a) Calculé d'après l'adhésion syndicale en 1976.

TABLEAU 17-5A Perte de journées de travail due à des conflits de travail par 1 000 travailleurs, 1960–1981

Pays	1960–1964	1965–1969	1970–1975	1976–1981	1970–1981	Niveaux les plus élevés 1970–1981
Belgique	80,0	72,3	227,6	182,8	205,3	6
Danemark	—	—	306,2[a]	109,0	206,4	7
France	148,3	125,5	169,1	140,4	154,7	5
Allemagne de l'Ouest	18,4	5,6	40,8	36,2	38,5	2
Italie	632,1	822,2	1 128,9	880,0	999,0	11
Pays-Bas	28,1	4,9	57,3	22,7	39,5	3
Norvège	103,9	7,4	41,1	32,6	36,6	1
Suède	4,5	25,1	61,3	195,1	130,2	4
Royaume-Uni	128,9	158,1	522,1	465,0	493,4	9
États-Unis	277,4	490,8	501,9	353,5	422,1	8
Canada	191,8	663,0	835,5	786,1	808,7	10

Source : *International Labor Profiles*, Detroit, Grand River Books, 1981; et E.M. Kassalow, « Industrial Conflict and Consensus in the U.S. and Western Europe » dans *Labor Relations in Advanced Industrial Societies*, B. Martin et E.M. Kassalow (édit.), Washington, D.C., *Carnegie Endowment for International Peace*, 1980.

a) Donnée actuelle : 1972–1975.

piètre figure par rapport aux autres pays. La raison en est que les conflits de travail ont tendance à durer plus longtemps en Amérique du Nord que dans la plupart des pays européens et au Japon. Ainsi, de 1977 à 1981, la durée moyenne des arrêts de travail était d'environ 20 jours au Canada et aux États-Unis, de sept jours au Royaume-Uni et en Norvège, de cinq jours en Allemagne de l'Ouest et en Suède, et inférieure à quatre jours au Danemark, en France, au Japon et en Italie.

Il est très difficile de comparer le nombre des conflits de travail dans divers pays du fait qu'ils sont différemment, définis et mesurés et que les négociations collectives varient d'un pays à l'autre. Étant donné la nature assez semblable de nos processus de négociation collective et de nos critères d'évaluation, une bonne façon d'évaluer dans quelle mesure le climat des relations de travail (d'après les grèves et les lock-out) s'est détérioré par rapport aux autres pays consiste à faire une comparaison avec les États-Unis.

Le tableau 17-6 montre le temps de travail perdu par 1 000 travailleurs dans les deux pays depuis 1960. On constate que le nombre des grèves et des lock-out a beaucoup plus augmenté au Canada qu'aux États-Unis.

Si l'on pondère ces chiffres pour tenir compte des tendances différentes à la syndicalisation, les résultats obtenus sont alors plus mitigés. Comme l'indique le tableau, le nombre de grèves et de lock-out par travailleur syndiqué n'est pas sensiblement plus élevé au Canada qu'aux États-Unis, même si le temps perdu par travailleur syndiqué l'a été, depuis 1972.

TABLEAU 17-5B Perte de journées de travail due à des conflits de travail par 1 000 ouvriers syndiqués

(en utilisant le nombre moyen de journées perdues 1976 – 1981 et les données de l'adhésion syndicale de 1978)

Pays	**Journées perdues**	**Rang**
Belgique[a]	259,1	6
Danemark	169,6	4
France	555,0	7
Allemagne de l'Ouest	100,9	3
Italie	2 221,6	10
Pays-Bas	64,4	2
Norvège	62,3	1
Suède	250,3	5
Royaume-Uni	923,0	8
États-Unis	1 486,8	9
Canada	2 440,5	11

Source : *International Labor Profiles*, Detroit, Grand River Books, 1981; et E.M. Kassalow, « Industrial Conflict and Consensus in the U.S. and Western Europe » dans *Labor Relations in Advanced Industrial Societies*, B. Martin et E.M. Kassalow (édit.), Washington, D.C., *Carnegie Endowment for International Peace*, 1980.

a) Basé sur l'adhésion syndicale en 1976 et la moyenne de journées perdues pendant 1976 – 1980.

Cette comparaison entre le Canada et les États-Unis est compliquée du fait que de nombreux fonctionnaires syndiqués aux États-Unis n'ont pas le droit de grève, contrairement à leurs homologues canadiens. Pour procéder à une comparaison valable, il faudrait donc considérer uniquement les secteurs privés des deux pays. Si l'on s'intéresse seulement au nombre de grèves et lock-out du secteur privé par travailleur syndiqué au Canada et aux États-Unis depuis 1960, on constate une certaine augmentation dans les deux pays, qui est plus importante au Canada. C'est ainsi que le nombre d'arrêts de travail dans le secteur privé canadien, par millier de travailleurs syndiqués, était en moyenne de 0,40 pour cent entre 1968 et 1976, contre 0,23 entre 1960 et 1964, soit une augmentation de 74 pour cent. Les chiffres comparables pour les États-Unis étaient de 0,31 pour cent entre 1966 et 1976 et de 0,23 pour cent entre 1960 et 1964, soit une augmentation de 35 pour cent seulement. La comparaison du temps perdu par travailleur syndiqué est encore moins favorable pour l'économie canadienne : on constate là une augmentation de 287 pour cent dans le secteur privé canadien, contre 86 pour cent aux États-Unis pour les mêmes périodes.

L'étude des arrêts de travail effectuée par les commissaires révèle donc que les grèves et les lock-out ont augmenté plus sensiblement au cours des vingt

TABLEAU 17-6 Grèves et lock-out au Canada et aux États-Unis 1960–1983

Années	Grèves et lock-out par 1 000 adhérents syndiqués		Perte de temps par les grèves et lock-out par 1 000 adhérents syndiqués	
	Canada	États-Unis	Canada	États-Unis
1960	0,184	0,195	506	1 120
1961	0,188	0,207	923	1 000
1962	0,204	0,218	996	1 121
1963	0,219	0,203	633	974
1964	0,219	0,217	1 059	1 360
1965	0,301	0,229	1 479	1 347
1966	0,335	0,246	2 983	1 416
1967	0,259	0,250	6 069	2 292
1968	0,278	0,267	2 529	2 591
1969	0,273	0,299	3 736	2 252
1970	0,231	0,295	3 009	3 427
1971	0,245	0,267	1 285	2 477
1972	0,233	0,258	3 247	1 393
1973	0,261	0,270	2 229	1 408
1974	0,429	0,301	3 376	2 376
1975	0,382	0,257	3 783	1 598
1976	0,303	0,288	3 817	1 928
1977	0,235	0,277	1 050	1 800
1978	0,306	0,209	2 255	1 824
1979	0,297		2 347	
1980	0,280		2 642	
1981	0,270		2 546	
1982	0,168		1 602	
1983	0,162		1 247	

Source : Canada, Travail Canada, *Répertoire des organisations de travailleurs au Canada*, (années diverses); et *Handbook of Labor Statistics*, 1983; et *Directory of National Unions and Employee Associations*, 1979.

dernières années que durant les périodes antérieures de l'histoire canadienne. Cette augmentation n'est pas seulement imputable à la multiplication des négociations collectives dans notre économie, car le nombre de grèves et de lock-out par travailleur syndiqué s'est également accru. Plusieurs autres pays ont aussi enregistré une augmentation du nombre des grèves et des lock-out à partir du milieu des années 1960. Cette incidence a cependant été relativement plus importante au Canada, ce qui fait que nous sommes maintenant un des pays industrialisés où les probabilités de conflits de travail sont les plus élevées. De là, la Commission conclut que le Canada peut chercher à améliorer cette situation en s'efforçant de réduire le nombre et la durée des arrêts de travail.

Avant de décider ce que nous pouvons ou pourrions faire en ce sens, il nous faut d'abord connaître les causes des grèves et des lock-out. Évidemment, comme pour tout phénomène complexe, des causes multiples sous-tendent les différends entre le patronat et les travailleurs. On peut toutefois se demander

si un cadre général quelconque nous permettrait de comprendre ces conflits de travail, et nous aider ensuite à prendre des décisions à ce sujet.

Une explication simpliste aux grèves et aux lock-out consiste à dire qu'ils sont le fruit de mauvaises relations personnelles entre les employeurs et les employés ou entre la direction et les chefs syndicaux. Ces mauvaises relations incitent une partie ou les deux, à adopter des positions de négociation irréaliste, réduisant ainsi la probabilité que des concessions mutuelles conduisent à une entente. Une telle explication est difficile à vérifier, car même s'il est possible de mesurer les « mauvaises relations personnelles », comment savoir si elles sont la cause ou l'effet d'une grève? Il n'empêche que ces mauvaises relations peuvent bien constituer un élément déterminant puisque l'aptitude à comprendre le point de vue de l'autre partie est essentielle à toute négociation.

On a également soutenu que le militantisme syndical, ou pouvoir de négociation, était une des principales causes des grèves et des lock-out. Si cela est exact, les conflits de travail seraient plus fréquents quand les syndicats sont en situation de force et les arrêts de travail plus nombreux dans les industries, les entreprises et les régions où le pouvoir de négociation syndical est plus grand. Cette théorie est au moins compatible avec la constatation générale que les grèves et les lock-out tendent à augmenter pendant les périodes de prospérité économique et à diminuer en cas de récession. Cette théorie pose cependant une sérieuse difficulté du point de vue de la logique : si les deux parties reconnaissent que le pouvoir de négociation a augmenté, pourquoi la grève en devient-elle plus probable? En d'autres termes, les variations du pouvoir de négociation devraient conduire à des changements dans les concessions salariales obtenues, toutes autres conditions étant égales par ailleurs, plutôt que dans le nombre des grèves et des lock-out. C'est pour cela que les explications les plus récentes et les plus acceptées en ce qui concerne les conflits de travail ont surtout porté sur les renseignements dont disposent les deux parties et les coûts pour chacune d'elles d'un arrêt de travail.

Les grèves et les lock-out coûtent cher à tout le monde. Pendant un arrêt de travail, les employés perdent leur salaire et l'entreprise, ses profits. Ces conflits peuvent entraîner des pertes permanentes : certains clients de l'entreprise faisant affaires avec un concurrent pendant la grève, peuvent ne pas revenir. Dans ce cas, les profits seront réduits et il y aura moins d'emplois à la reprise du travail. Si les grèves et les lock-out sont coûteux aux deux parties, pourquoi donc y en a-t-il?

Dans un monde empreint de certitude et disposant de renseignements parfaits, on aurait rarement, sinon jamais, recours aux grèves et aux lock-out. Les deux parties définiraient d'avance le point de rencontre et, sauf comportement irrationnel, s'entendraient pour éviter les coûts d'un arrêt de travail. Toutefois, dans la réalité, les deux parties ne sont pas absolument certaines ni de leur volonté réciproque de faire des concessions ni des « véritables » demandes minimales de l'autre. Ce manque de certitude les incite à « bluffer » puisque qu'elles veulent se convaincre l'une l'autre qu'elles sont moins disposées à céder qu'elle ne le veulent en réalité. Ces renseignements imparfaits se traduisent donc par des attentes divergentes qui génèrent

des réactions différentes à l'égard de l'évolution du contexte économique extérieur. De plus, il n'est généralement pas dans l'intérêt d'une partie de révéler à l'autre les renseignements qu'elle détient puisque, ce faisant, elle dévoilerait son jeu.

On voit donc que la négociation collective est un « jeu » compliqué dans lequel l'incertitude et les renseignements imparfaits peuvent mener à des impasses, malgré les coûts réels pour les deux parties. En décidant ou non de faire des concessions, chacune évaluera les risques d'une impasse par rapport à ceux d'un résultat relativement défavorable pour elle.

Le caractère répétitif des négociations collectives est également important. La grève ou le lock-out déclenchés aujourd'hui, malgré leurs coûts, peuvent consolider la réputation de « ténacité » d'une des parties et donc augmenter sa crédibilité à l'avenir. La tenue de plusieurs négociations successives peut permettre à chaque partie d'apprendre à connaître les préférences et les comportements de l'autre. Tout cela laisse entendre que la probabilité d'un arrêt de travail serait relativement plus grande lors de la négociation d'une nouvelle convention collective que lors d'un renouvellement. La première raison en serait qu'il est plus intéressant pour les deux parties de se faire une réputation dès le tout début. En outre, la connaissance graduelle que chaque partie acquiert de l'autre rend l'impasse moins probable. L'augmentation frappante de la syndicalisation constatée depuis le milieu des années 1960 a permis à beaucoup de nouveaux intervenants de participer à la négociation collective. C'est ce qui expliquerait, entre autres, la recrudescence des conflits de travail qu'on a constatée pendant cette période.

Un autre élément qui vient compliquer la négociation collective est le fait qu'il y a trois parties en cause : le patronat, les chefs syndicaux et les syndiqués. La circulation d'information entre ces trois groupes peut être importante. Une des explications bien connues concernant les grèves provient du fait que les travailleurs attendent que leurs revendications soient satisfaites. Si ces attentes dépassent ce que l'entreprise peut consentir, les chefs syndicaux qui sont probablement mieux renseignés que les syndiqués sur l'aptitude de l'employeur à payer peuvent recommander une grève plutôt que de demander à leurs membres de limiter leurs revendications. Cette dernière stratégie serait en effet risquée pour des chefs syndicaux qui seraient alors accusés de prendre la défense de l'entreprise.

Les explications fondées sur l'information des intéressés traitent donc les grèves et les lock-out comme des accidents de parcours de la négociation collective, au même titre que des accidents de la circulation. Tout comme les accidents augmentent lorsque les conditions de la circulation sont mauvaises, les grèves et les lock-out sont plus nombreux dans des « conditions économiques » défavorables. Quand la situation économique est stable, il n'y a pas lieu de craindre des impasses. Les deux parties savent jusqu'où aller et elles préfèrent, à ce moment-là, s'entendre plutôt que faire face à un arrêt de travail coûteux. Par contre, quand les conditions économiques évoluent rapidement, il est plus difficile aux deux parties de prévoir à quel niveau l'entente sera possible; les grèves ou les lock-out sont alors plus probables malgré les préjudices qu'elles occasionnent de part et d'autre. Si l'incertitude et les renseignements imparfaits conduisent à une impasse, les deux parties,

au moment de décider d'une grève ou d'un lock-out, tiennent compte quand même de ce qu'il leur en coûtera. Plus les coûts sont élevés et moins il est probable que les négociations tournent court.

Les autres explications ont bien sûr des effets différents sur les politiques relatives aux grèves et aux lock-out. Celles qui s'attachent au pouvoir de négociation et au militantisme syndical concluent naturellement qu'il faut réduire les pouvoirs des syndicats. Si l'on prétend par contre que de mauvaises relations personnelles sont une cause importante des conflits de travail, une politique de médiation préventive, qui s'efforcerait d'améliorer les relations entre les représentants patronaux et syndicaux, réduirait le nombre d'arrêts de travail. Si l'on s'en tient à l'explication des renseignements imparfaits, on recommandera une amélioration qualitative et quantitative des renseignements accessibles aux deux parties. Enfin, si on retient les coûts qu'assument les deux parties en cas de grève ou de lock-out, on proposera une politique qui met l'accent sur ce point.

Une étude préparée pour le compte de la Commission a conclu que le nombre relativement élevé de grèves et de lock-out au Canada, et l'incidence croissante des arrêts de travail au cours des vingt dernières années, peuvent s'expliquer par plusieurs éléments relatifs aux renseignements nécessaires dont disposent les parties à la négociation[6]. Le caractère ouvert de l'économie canadienne, l'importance d'industries cycliques, comme le secteur minier qui affiche un nombre de grèves et de lock-out élevé, le grand nombre de sujets traités dans les conventions collectives nord-américaines, la nature décentralisée de la négociation collective et l'absence de mécanismes institutionnels pour l'échange de renseignements entre les employeurs, les employés et les directions syndicales, tout cela contribue au niveau élevé des arrêts de travail au Canada par rapport aux autres pays qui ne partagent pas toutes ces caractéristiques. D'après cette explication, l'augmentation des grèves et des lock-out depuis le milieu des années 1960 est en partie imputable à l'incertitude croissante de la situation économique durant cette période. Si les grèves et les lock-out ont augmenté davantage au Canada qu'aux États-Unis, c'est peut-être à cause de la plus grande ouverture de notre économie et de notre plus grande susceptibilité aux fluctuations des prix des matières premières et des marchandises.

La Commission reconnaît que ces diverses caractéristiques structurelles de l'économie canadienne et de notre système de relations de travail peuvent fort bien contribuer au nombre élevé de grèves et de lock-out chez nous. Il est bien évident qu'il ne faudrait pas modifier la structure de notre économie pour réduire le nombre de conflits de travail. Il y a, par contre, des moyens d'action. C'est pourquoi les commissaires se sont efforcés d'analyser un certain nombre de mesures propres à réduire l'incidence des arrêts de travail.

Pour une plus grande coopération dans les relations de travail et un meilleur partage de l'information

La Commission est d'avis qu'une coopération et une consultation plus grandes entre la direction, les travailleurs et les représentants syndicaux amélioreraient les relations personnelles et permettraient de réduire le nombre de

grèves et de lock-out. D'autres avantages importants en découleraient pour les parties en cause et pour la société canadienne en général. Étant donné l'importance que la Commission attache à cette proposition, nous y reviendrons plus loin dans ce chapitre.

Des contrats plus courts

Des contrats plus courts et des négociations plus fréquentes éviteraient une trop grande accumulation de problèmes pendant la durée d'un contrat. Il y aurait moins d'incertitude puisque la situation économique sur deux ou trois ans est généralement beaucoup moins prévisible que celle de l'année qui vient. S'il est vrai que des négociations plus fréquentes augmentent les possibilités de conflits et de lock-out, on peut toutefois s'attendre à ce que la propension à s'engager dans de tels conflits soit réduite et à ce que leur durée diminue[7]. On réduirait donc ainsi l'intensité du phénomène.

Les commissaires estiment donc que la forte propension à faire la grève ou à avoir des lock-out associée à des contrats plus longs peut être réduite grâce à des contacts plus fréquents entre le syndicat et le patronat pendant la durée du contrat. On parviendrait à ce résultat en ayant davantage recours à des consultations mixtes et à d'autres mécanismes permettant d'améliorer la coopération syndicat-patronat. La Commission n'est donc pas en faveur d'une limitation de la durée des contrats comme moyen de réduire le nombre des grèves et des lock-out.

Une structure de négociation collective plus centralisée

Au Canada, la structure de la négociation collective est très décentralisée et fragmentée. La plupart des négociations se déroulent entre un syndicat et un employeur, souvent même au niveau d'un seul établissement. Nombreux sont les employeurs qui ont affaire à plusieurs syndicats dans un même établissement. Certains analystes croient que la fragmentation des groupements négociateurs est l'un des facteurs qui expliquent notre piètre performance en matière de grèves et de lock-out. Pour y remédier, ils proposent des négociations plus élargies, c'est-à-dire concernant l'ensemble d'une usine, d'une industrie, ou même d'une province. Cette proposition repose sur un double raisonnement. Le premier traite de la fréquence des possibilités de grèves et de lock-out alors que le second porte sur les coûts d'un arrêt de travail pour les deux parties. Il est bien évident que l'élargissement de la négociation réduit le nombre de possibilités de grèves et de lock-out en réduisant le nombre d'unités de négociation. S'il y a un arrêt de travail, il implique cependant davantage d'employés et s'il concerne l'ensemble d'une industrie, ou même d'une province, davantage d'employeurs. Il semble donc que si l'élargissement de la base de négociations peut réduire le nombre d'arrêts de travail, son effet sur les pertes de temps imputables aux arrêts de travail soit moins clair. Encore se peut-il que le fait qu'un arrêt de travail impliquant davantage d'employés et d'employeurs ait pour conséquence que les coûts d'une grève ou d'un lock-out incitent davantage les deux parties à négocier une entente.

À première vue, les comparaisons internationales auxquelles nous nous sommes livrés suggèrent qu'une structure de négociation collective plus centralisée réduirait le nombre de grèves et de lock-out. Ainsi, les pays ayant des systèmes de négociation centralisés, comme l'Autriche, la Norvège, la Suède, l'Allemagne et la Hollande ont connu assez peu de grèves et de lock-out. Par contre, la France, l'Italie, le Royaume-Uni, les États-Unis et le Canada, dont les systèmes de négociation sont moins centralisés, connaissent relativement plus de conflits de travail comme on le voit au tableau 17-4.

Avant de tirer des conclusions fermes de ces données, il faut admettre que les pays à négociations centralisées ont également d'autres caractéristiques qui expliquent le petit nombre des grèves et des lock-out. Il s'agit notamment d'États-providence très avancés, ayant de hauts niveaux de syndicalisation, un mouvement syndical au poids politique important et une prédilection pour les politiques de revenu tripartites. La portée des conventions collectives est beaucoup moins grande dans ces pays qu'au Canada. C'est ainsi que nombre d'avantages sociaux sont réglementés par l'État plutôt que négociés avec l'employeur. On a d'ailleurs souvent dit que cette caractéristique a réduit les grèves et les lock-out en transposant les conflits portant sur la répartition des revenus du domaine industriel au domaine politique[8].

Les expériences de négociation plus élargie au Canada indiquent qu'on n'obtient pas toujours les résultats escomptés, mais que dans certaines situations les résultats sont intéressants. Des structures de négociation élargies sont relativement plus courantes en Colombie-Britannique et au Québec que dans le reste du Canada. Le Code du travail de la Colombie-Britannique permet à l'Office des relations de travail de la province de créer des conseils de syndicats si l'Office juge que cela est dans l'intérêt public. La législation provinciale facilite également le regroupement du côté des employeurs en permettant l'accréditation commune de groupes d'employeurs comme agences de négociation, une solution que bon nombre ont choisi. Dans d'autres juridictions, la législation sur l'accréditation ne s'applique ordinairement qu'au secteur de la construction. Quant au Québec, les négociations à l'échelle provinciale entre employeurs et syndicats, touchant l'embauche dans les hôpitaux et les écoles, et régies par une législation propre, expliquent pour une bonne part le degré de centralisation dans cette province.

C'est pour faire face aux problèmes de l'industrie de la construction, où l'on enregistrait de plus en plus de conflits de travail et des augmentations salariales inflationnistes, que plusieurs gouvernements provinciaux ont introduit des législations d'accréditation à la fin des années 1960, pour permettre aux employeurs de disposer d'un pouvoir correspondant à celui des syndicats. La mise en place de ce processus de regroupement a permis de ramener les augmentations de salaires dans ce secteur à des niveaux plus comparables à ceux des autres industries. On est tenté d'en déduire que des négociations sur une base plus large peuvent dans une certaine mesure avoir un effet modérateur sur les augmentations de salaires, même dans les cas de forte demande dans la construction. Une étude de cas détaillée a conclu que la négociation centralisée dans l'industrie était liée à des échelles salariales plus stables et à des ententes générales qui semblaient réduire les écarts entre les divers corps de métier[9]. Au début tout au moins, les effets sur les grèves et

les lock-out ont semblé moins avantageux. Si le nombre de conflits de travail dans l'industrie de la construction a diminué pendant les années 1970, après le regroupement, les jours de travail perdus ont augmenté de façon sensible. Si les grèves ont dans l'ensemble augmenté dans les années 1970, le problème de l'industrie de la construction s'est aggravé quand les jours de travail perdus sont devenus le triple de ce qu'ils étaient dans l'ensemble de l'économie. La Colombie-Britannique et le Québec, qui avaient connu les plus importants changements structurels, avaient les pires résultats de grèves dans le secteur de la construction dans les années 1970. Mais des études récentes laissent entendre que l'industrie de la construction dans ces deux provinces est revenue à une plus grande stabilité alors que la négociation élargie a fait du chemin.

Une étude récente de la négociation dans le secteur public au Québec[10] fait apparaître une évaluation nettement défavorable de la centralisation. D'une part, cette négociation entre un front commun syndical et un gouvernement provincial comme patron a éliminé les possibilités de fragmentation de négociations distinctes par 12 syndicats, cinq centrales et au moins cinq groupes patronaux. Cette hyper-centralisation n'a cependant pas permis d'éliminer des actions fragmentaires sous la forme de grèves sauvages. Des conflits internes ont éclaté des deux côtés et les écarts séparant les travailleurs des gestionnaires locaux se sont accrus. La négociation de conventions collectives est également devenue un événement politique important. De plus, comme toutes les séries de négociations depuis le début des années 1970 ont amené des grèves (représentant plus de six millions de jours de travail perdus), cela a relancé les discussions sur les restrictions à apporter au droit de grève et posé un défi à l'ensemble du système de la négociation collective dans le secteur public du Québec.

Cela nous donne une image plutôt pessimiste de l'effet général de la centralisation sur le temps perdu en grèves et en lock-out. Il n'empêche que certaines expériences de nature publique, en particulier en Colombie-Britannique, démontrent la valeur du regroupement dans certains domaines. La formation de syndicats multiples dans les chantiers de construction navale de Vancouver en 1966, et la création d'un conseil syndical à la *BC Rail Ltd* en 1976 semblent bien avoir eu des effets plus favorables. Ce dernier cas a été l'élément déterminant de la réduction de la fréquence et de la longueur des arrêts de travail, tout en permettant d'en arriver plus facilement à des solutions aux conflits[11].

Les chemins de fer, les chantiers de construction navale et l'industrie de la construction sont tous des exemples de secteurs d'activité fortement enclins à la grève et caractérisés de façon traditionnelle par une fragmentation par métier. Dans de telles activités, la grève d'un des groupes de métier peut provoquer un arrêt complet du travail. On pourrait penser que ce sont là des cas dans lesquels une intervention sélective serait la plus prometteuse. Il ne semble toutefois pas que le choix de la centralisation comme objectif général des politiques publiques en la matière soit une panacée, et on peut même craindre au contraire que cela nuise à la paix dans l'industrie. La centralisation pourrait en effet avoir d'importants inconvénients pour les processus de représentation et de négociation. On peut citer une diminution de la souplesse

et de l'autonomie locales, à la fois pour le patronat et pour les employés, et des restrictions à la participation des travailleurs. Les travailleurs pourraient donc se sentir aliénés et frustrés. Les conflits internes seraient plus probables, rendant les négociations plus longues et plus coûteuses.

Les résultats que certaines études de cas ont permis de constater vont fortement dans le sens de cette perception négative. Une de ces études, portant sur une enquête dans la fonction publique de la Saskatchewan, a conclu que la centralisation avait généralement ralenti le processus en prolongeant les négociations[12]. Ce ralentissement est imputable en partie au besoin de consulter davantage de personnes, et en partie à la plus grande notoriété des ententes centralisées et à la réticence des unités de négociation à passer des ententes avant les autres groupes. Les problèmes internes prennent également plus d'ampleur quand la négociation est plus centralisée. La négociation reflète alors une moindre compréhension des problèmes quotidiens de fonctionnement. Ainsi, la direction locale s'occupe des griefs avec moins de souplesse et cela aggrave les relations patronat-syndicat. Cela est essentiellement dû à la diminution de l'intérêt et de la volonté des gestionnaires à consacrer du temps à des questions qui leur semblent maintenant relever d'autres parties. Il semble aussi que la centralisation rétrécisse la gamme des questions discutées à la table de négociations. Une autre étude portant sur un échantillon d'organismes de transport public aux États-Unis faisait état des mêmes conséquences négatives de la centralisation sur la participation des travailleurs[13].

Des analyses comparatives internationales permettent également de constater que certains systèmes centralisés de négociation semblent accorder moins d'influence aux travailleurs et aux syndiqués dans le processus de négociation collective. Cela semble toucher tout particulièrement les groupes minoritaires au sein des syndicats dont les femmes, les travailleurs les plus jeunes et les travailleurs étrangers. En Europe, et plus particulièrement en Suède et en Allemagne, on estime que l'insatisfaction due au manque de représentation expliquait l'apparition des grèves sauvages de la fin des années 1960.

La réglementation des grèves et des lock-out

Le droit de grève ou de lock-out est fortement réglementé au Canada par rapport à d'autres pays. Cette réglementation est régie par trois grands principes. Le premier, courant dans la plupart des juridictions durant l'après-guerre, rend les grèves ou lock-out illégaux pendant la durée d'une convention collective et impose l'arbitrage des conflits d'interprétation. Aux États-Unis, par contre, les parties peuvent déclencher une grève ou un lock-out pendant la durée d'une convention ou négocier un accord d'arbitrage des griefs. Le deuxième concerne les différends qui surgissent pendant la négociation. Il impose la conciliation obligatoire avant le déclenchement d'une grève ou d'un lock-out. On retrouve des clauses de ce genre dans la législation canadienne depuis le début du siècle. Outre l'exigence de durée du processus de conciliation, plusieurs juridictions imposent également une période de « refroidissement » après la négociation avant qu'une grève ou un lock-out soit

légal. Certaines juridictions imposent également l'arbitrage d'un premier contrat dans le cas d'une impasse. La plupart des juridictions prévoient également des votes obligatoires de grève qui imposent aux syndiqués de voter en faveur de la grève avant de pouvoir la déclencher. Certaines juridictions permettent également à l'employeur de demander un vote sur ces dernières offres avant le déclenchement de la grève. Le troisième principe rend illégal dans la plupart des juridictions le déclenchement d'une grève sur la question de la reconnaissance syndicale.

Les commissaires ont signalé, dans la première section de ce chapitre, que la plupart des modifications législatives aux lois canadiennes sur la négociation collective, au cours de ce siècle, étaient destinées à contrôler ou à éviter les arrêts de travail et que le droit de grève ou de lock-out était fortement réglementé au Canada par rapport à d'autres pays. Il n'empêche, comme on l'a constaté, que les conflits durant les négociations sont très nombreux dans notre pays. On pourrait en déduire que nos lois ont été inefficaces, et peut-être même néfastes. Il faut pourtant être circonspect. Les arrêts de travail au Canada auraient peut-être été encore plus nombreux sans ces divers règlements. Nous avons déjà dit qu'un certain nombre de caractéristiques structurelles de l'économie canadienne et le contexte économique international depuis le milieu des années 1960 expliquent sans doute la situation. Une étude empirique récente a conclu que certaines caractéristiques de la législation canadienne du travail avaient des effets importants sur l'incidence des grèves[14]. On y conclut en effet que la conciliation obligatoire réduisait l'incidence des grèves dans les juridictions et durant les périodes où elle était en vigueur. On s'est également aperçu que la conciliation obligatoire était plus efficace quand elle impliquait un organisme de conciliation qui avait les pouvoirs de recommander une entente. En outre, l'exigence d'un vote de grève obligatoire a considérablement réduit la probabilité d'une grève, alors que la période de refroidissement et le vote de grève à la demande de l'employeur tendent à l'augmenter.

Certaines des législations du travail en vigueur, comme la conciliation obligatoire, pourraient fort bien avoir les effets voulus. Les commissaires croient cependant que la portée d'éventuelles lois pour réduire l'incidence des conflits de travail est sans doute très limitée. Il est probable qu'il y aurait moins de conflits de travail s'il y avait plus de coopération, de consultation et d'échanges d'opinions et de renseignements entre les syndicats et le patronat. Les restrictions législatives traditionnelles sur le recours au droit de grève ou au lock-out ont fait leur temps.

Les coûts d'un conflit supportés par des tiers

Les gouvernements peuvent-ils réaffecter les coûts des grèves et des lock-out? Les coûts de certains conflits se limitent aux parties en cause – réduction des revenus et des profits – et il y a alors assez peu de raisons pour que des autorités s'en mêlent. D'autres fois, le conflit imposera des coûts importants à des tiers, souvent les clients ou les fournisseurs. La société peut aussi avoir à supporter ces coûts si les arrêts de travail entachent la réputation du Canada comme fournisseur fiable ou s'ils font modifier des décisions d'implantation et

d'investissement dans notre pays. Dans ces cas, les coûts sociaux des conflits dépassent les coûts supportés par les principaux intéressés. Il y a des cas où l'intervention publique se justifie et peut assumer des rôles divers. On pourrait obliger les parties en conflit à compenser les pertes subies par des tiers, afin que les antagonistes tiennent davantage compte des coûts sociaux des décisions et des mesures qu'ils prennent. Si cela est intéressant en principe, on se heurte en pratique à de sérieuses difficultés. Plutôt, les gouvernements pourraient essayer de réduire les coûts supportés par des tiers et également d'obtenir d'autres avantages intéressants en encourageant la concurrence et donc en augmentant la disponibilité de biens et de services de remplacement pour les consommateurs. Cette solution est assez séduisante. Les gouvernements sont parfois les premiers responsables des barrières à la concurrence. Nous pensons notamment au service postal. Permettre une plus grande concurrence dans la livraison du courrier et des colis offrirait des avantages importants à notre société, dont la réduction des coûts sociaux et des conflits de travail au sein du système postal. En effet, les coûts subis par des tiers dans les cas d'interruption du service postal semblent avoir diminué au cours de la dernière décennie, à cause justement de la croissance d'autres services de livraison.

Quand des conflits de travail ont des répercussions importantes sur des tiers et qu'il n'est ni possible ni souhaitable d'encourager la concurrence, les gouvernements se trouvent en situation délicate. D'une part, toute intervention pour mettre fin au conflit mine le processus à long terme; d'autre part, les gouvernements sont soumis à des pressions intenses du public pour réagir. C'est essentiellement dans les secteurs publics et para-publics que ces situations surviennent. Ce qui inquiète les commissaires, c'est que faute de solution, les gouvernements affaibliront les dispositions actuelles relatives au droit de grève et peut-être même celles du droit à la négociation collective.

Actuellement, les gouvernements n'interviennent que lorsque l'opinion publique les pousse à imposer législativement le retour au travail. Comme on le voit au tableau 17-2, le recours à ces lois d'exception a été de plus en plus fréquent au cours des dernières années. La conséquence en est que ce type de conflit devient encore plus probable à l'avenir puisque les coûts que les parties à la négociation doivent supporter sont alors minimisés. En effet, si les travailleurs ou la direction s'attendent à une loi de retour au travail, la durée de l'interruption de travail sera courte, imposant donc de faibles coûts. Il n'y a rien d'étonnant à cela, étant donné les pressions exercées sur les gouvernements et leurs réactions dans le passé, comme on le constate au tableau 17-2. On peut donc se demander s'il existe des solutions acceptables autres que la grève et le lock-out pour résoudre les impasses dans les conflits de travail. La seule autre solution semble surtout avoir été l'arbitrage.

L'arbitrage

L'arbitrage a pris sensiblement plus d'importance au Canada au cours des vingt dernières années, parallèlement à la croissance des syndicats dans les secteurs public et para-public. Même si on en fait des utilisations variées selon les juridictions, c'est un mécanisme qui est largement utilisé par les

travailleurs des hôpitaux, les policiers, les pompiers, les enseignants et les fonctionnaires. Dans certains cas, ce sont des règlements qui imposent l'arbitrage, alors que dans d'autres, ce sont les parties qui décident d'y avoir recours. Il arrive également dans certains conflits qu'une législation de retour au travail impose cette modalité. L'arbitrage prend deux formes principales : l'arbitrage conventionnel dans lequel l'arbitre rend une décision après avoir entendu les arguments et les preuves fournis par les deux parties et l'arbitrage à offre finale dans lequel l'arbitre, après avoir reçu des mémoires et tenu audience, doit choisir les offres finales de l'employeur ou du syndicat. L'arbitrage conventionnel est de loin le plus répandu au Canada. Par contre, aux États-Unis, on fait de plus en plus d'essais du processus d'arbitrage à offre finale et de ses diverses variantes.

Comme la grève et le lock-out, l'arbitrage ne devrait pas servir souvent, mais plutôt être réservé aux circonstances dans lesquelles les deux parties ne peuvent pas s'entendre. Il est donc important de se pencher sur les effets qu'a l'arbitrage sur les incitations des diverses parties à la négociation à faire des concessions et, finalement, à s'entendre. On peut se demander si la possibilité même de l'arbitrage n'a pas tendance à réduire l'incitation des parties à s'efforcer d'arriver à une entente. C'est ce qu'on appelle couramment « l'effet de gel » de l'arbitrage. C'est bien ce qui se produirait si, par exemple, les arbitres avaient tendance à couper la poire en deux. On peut également se demander si, quand l'arbitrage représente l'ultime solution, l'une des parties, voire les deux, participeront aux négociations sérieusement. Les deux parties pourraient en effet s'en remettre de plus en plus à l'arbitrage pour déterminer les salaires et les conditions de travail. C'est ce qu'en termes de relations de travail on appelle « l'effet narcotique ».

La preuve de la validité de ces inquiétudes n'est pas faite. Il y a bien sûr des cas où on a l'impression que les parties subissent les effets narcotiques ou de gel de l'arbitrage. Toutefois, si c'est bien le cas, les manifestations en sont si lentes et si légères que leur existence même n'est pas certaine. Il est donc loin d'être prouvé que le recours à l'arbitrage fera disparaître les négociations collectives.

L'arbitrage d'après les offres finales incite davantage les parties à négocier pour en venir à une entente puisque, plus la négociation traîne et plus le risque est grand que l'arbitre choisisse l'offre finale de l'autre partie. Cette méthode a toutefois des inconvénients comme des avantages. Il y a bien évidemment des gagnants et des perdants et l'arbitre peut être contraint de choisir entre deux solutions extrêmes inapplicables. L'étude des cas dans lesquels on a utilisé cette forme d'arbitrage, essentiellement aux États-Unis, fait croire que ces inquiétudes sont en général sans fondement et qu'on réussit à régler davantage de cas avec cette forme d'arbitrage qu'avec la conventionnelle. Il n'empêche que l'utilisation de cet arbitrage selon l'offre finale a été limitée et qu'il faudra procéder à davantage d'expériences pour porter un jugement concluant sur ces deux types d'arbitrage.

Une autre question retient l'attention quand on a recours à l'arbitrage : c'est son effet sur les salaires. Les indices semblent divergents : plusieurs études révèlent qu'il n'y a pas de différence systématique entre les ententes arbitrales et celles qui sont négociées, même si on note assez souvent que les

sentences arbitrales accordent un très léger avantage aux salaires. En évaluant ces indices, on doit toutefois garder à l'esprit que l'existence de l'arbitrage comme mécanisme de règlement peut influencer les ententes négociées. C'est-à-dire que, dans le cours du processus de négociation, les deux parties évalueront probablement ce qu'un arbitre jugera comme raisonnable. L'arbitrage n'a donc pas d'effet seulement sur les sentences arbitrales, mais aussi sur les ententes négociées sous la menace de l'arbitrage. L'arbitrage pourrait donc influencer les salaires, même si on ne constate aucune différence systématique entre les ententes négociées et les sentences arbitrales.

Et le débat continue : quels sont les facteurs auxquels les arbitres doivent accorder le plus d'importance en rendant leur sentences? Les principaux critères dont ils se servent, par ordre d'importance décroissante, semblent être les comparaisons avec les salaires d'autres travailleurs ayant des activités comparables, l'augmentation du coût de la vie et l'aptitude de l'employeur à payer. D'autres facteurs, comme la productivité des travailleurs et leurs aspirations de niveau de vie reçoivent moins d'attention. L'insistance sur le salaire comparable et l'augmentation du coût de la vie est probablement plus importante que dans les ententes négociées sous la menace d'une grève ou d'un lock-out. De la même façon, les sentences arbitrales accordent probablement moins d'importance, en comparaison à d'autres facteurs, à l'aptitude de l'employeur à payer et à produire.

Les commissaires reconnaissent que l'expérience canadienne en matière d'arbitrage des conflits de travail est limitée et qu'elle continue à évoluer. Il n'empêche que ce qu'on en sait nous permet de croire que l'arbitrage est une option valable pour éviter la grève ou le lock-out lorsque les coûts que la société doit supporter sont excessifs. Les prédictions de disparition de la négociation collective à cause du recours à l'arbitrage ne se sont pas réalisées. Les ententes salariales négociées à l'ombre de l'arbitrage sont probablement plus sensibles à des facteurs comme les salaires comparables et le coût de la vie, et moins sensibles à des facteurs comme le pouvoir de négociation relatif des deux parties. Ce que nous en avons vu ne fait cependant pas croire que les sentences arbitrales, en moyenne, débouchent sur des solutions extrêmes. La Commission est d'avis que le recours répété à des législations de retour au travail est probablement plus nuisible à la négociation collective que le recours à l'arbitrage.

Notes

1. Le ralentissement dans la croissance de la productivité, dont on a tant parlé mais qui est beaucoup moins bien compris, a probablement joué un rôle également. La preuve n'est cependant pas faite qu'on puisse établir un lien entre ce ralentissement et la détérioration des relations de travail.
2. « We Can't Afford This Strike Record » dans *Financial Post*, le 27 août 1983.

3. Pour consulter des statistiques plus détaillées sur les grèves et les lock-out, on se reportera à Robert Lacroix, « L'activité de grève au Canada » dans *Les relations de travail au Canada*, vol. 16 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985. Plusieurs parties de cette section sont inspirées de ce document.

4. Le temps perdu par syndiqué était en moyenne de 2,5 jours par année de 1966 à 1983, alors qu'il était de 1,5 jour par année de 1946 à 1965, soit une augmentation de 67 pour cent.

5. Voir le tableau 14 dans Lacroix, « L'activité de grève au Canada ».

6. Consulter Lacroix, « L'activité de grève au Canada ».

7. Une étude canadienne empirique et récente réalisée par Jean-Michel Cousineau et Robert Lacroix, « Why Does Strike Activity Vary Over Time and Between Industries? », Montréal, Université de Montréal, 1983, a signalé que plus courte était la durée du contrat précédent, plus faible était la probabilité d'en arriver à une grève ou un lock-out pour une série donnée de négociations, toutes choses étant égales par ailleurs.

8. Douglas A. Hibbs, « On the Political Economy of Long-Run Trends in Strike Activity » dans *British Journal of Political Science*, vol. 8, avril 1978, p. 153–175.

9. Voir Joseph B. Rose, *Public Policy, Bargaining Structure and the Construction Industry*, Toronto, Butterworth, 1980.

10. Voir Gérard Hébert, « Public Sector Bargaining in Quebec : A Case of Hypercentralization » dans *Conflict or Compromise : The Future of Public Sector Labour Relations*, Gene Swimmer et Mark Thompson (édit.), Montréal, Institut de recherche en politique publique, 1984.

11. Voir K. Strand, « Altering Union Bargaining Structure by Labour Board Decision » dans *The Labour Code of British Columbia in the 1980s*, J.M. Weiler et P.A. Gall (édit.), Vancouver, Carswell, 1984.

12. Voir Daniel G. Gallagher et Kurt Wetzel, « Centralized Multi-Employer Negotiations in Public Education : An Examination of the Saskatchewan Experience » dans *Journal of Collective Negotiations*, vol. 9, 1980, p. 195-281.

13. Voir J.L. Perry et H.L. Angle, « Bargaining Unit Structure and Organizational Outcomes » dans *Industrial Relations*, vol. 30, 1981, p. 47 – 59.

14. Morley Gunderson, John Kervin et Frank Reid, « The Effect of Labour Relations Legislation on Strike Incidence », Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.

La coopération entre la main-d'œuvre et le patronat

D'aucuns affirment que le système des relations de travail au Canada est trop antagoniste et que les Canadiens devraient adopter un système plus coopératif, où l'on mettrait l'accent sur la confiance, le respect mutuel, la consultation, et la solution des problèmes. Ce point de vue a souvent été exprimé aux audiences de la Commission, tant par des particuliers que par des groupes appartenant aux milieux les plus divers et qui exprimaient les opinions les plus variées. Beaucoup de Canadiens qui s'occupent de négociations collectives, ou qui se consacrent à l'étude et à l'analyse de ce système, partagent ce point de vue. Au cours de notre histoire, de nombreuses tentatives ont été faites pour harmoniser les relations de travail; mais en vain. Toute évaluation objective des perspectives devra en tenir compte.

À l'heure actuelle, au Canada comme à l'étranger, on porte beaucoup d'intérêt à diverses formes d'interaction entre les travailleurs et le patronat qui s'écartent du modèle autoritaire et antagoniste traditionnel. Ce regain d'intérêt est sans aucun doute dû en partie à la grave récession que nous venons de subir, ainsi qu'à la nécessité d'adaptation qu'elle a engendrée. Il semble qu'en période de crise économique, il se manifeste toujours un désir d'assainir le climat général des relations industrielles. Certaines de ces manifestations paraissent cependant être de nature plus permanente.

La Commission partage l'opinion de nombreux Canadiens selon qui la politique de relations du travail au Canada devrait viser un élargissement de la consultation et de la coopération entre la main-d'œuvre et le patronat. Il existera toujours des éléments antagonistes dans les relations entre la main-d'œuvre et le patronat, mais les commissaires pensent qu'on insiste trop sur le « partage du gâteau » et pas assez sur la taille de celui-ci. Accroître la coopération et la consultation a son prix, mais de réels avantages s'ensuivraient en termes d'une atmosphère de travail plus agréable pour les employés. Une plus grande participation des employés dans la planification et les prises de décisions favorise la productivité, la qualité des produits et la compétitivité. Une amélioration dans chacun de ces secteurs peut profiter autant aux employeurs qu'aux employés, en accroissant les profits, les salaires et l'emploi. Sans compter que la souplesse et l'adaptation dont a besoin notre économie y trouveraient leur compte. Enfin, les conflits ouvriers, les grèves, les lock-out, les revendications et autres phénomènes analogues s'amenuiseraient.

Pour étudier les moyens d'instaurer un climat de relations patronales-ouvrières moins antagonistes, il nous faut considérer les incitations et les obstacles à un accroissement de la coopération et de la consultation. Il faut examiner le rôle du gouvernement dans les relations de travail, de même que les rouages institutionnels qui opèrent. Grâce à certains mécanismes, il est possible de créer un climat de travail moins antagoniste, plus directement orienté sur la solution des conflits. Nous allons maintenant examiner quelques-uns de ces mécanismes.

Les programmes de médiation préventive

Ces programmes ont pour objet d'améliorer les relations entre les représentants syndicaux et ceux du patronat. Les agents de conciliation et les

médiateurs, dont la tâche consiste à rapprocher les positions respectives dans les conflits qui surgissent durant les négociations, notent souvent les piètres rapports entre les délégués du patronat et des ouvriers. Ils peuvent donc recommander aux deux parties une médiation préventive, susceptible d'édifier des rapports plus constructifs et plus adultes entre elles. Ce processus opère en dehors des pressions liées à la négociation d'un contrat particulier.

Le Programme de médiation préventive du ministère du Travail de l'Ontario[1] comprend trois éléments : la création des comités mixtes, composés de représentants des travailleurs et du patronat, qui vise à améliorer la communication entre les deux parties; un programme d'amélioration des relations, dont le but est de développer les attitudes nécessaires au rétablissement des relations qui se sont dégradées; et un programme commun de formation destiné à apprendre aux délégués syndicaux et aux gestionnaires, des méthodes plus aptes à entretenir de meilleures relations de travail.

L'expérience de ces programmes est restreinte, et il est donc difficile d'évaluer leur succès. En général, ceux qui y participent et qui les dirigent pensent qu'ils sont efficaces et qu'ils obtiennent un certain succès. Dans une certaine mesure, on peut lier leur succès au simple fait que les programmes en question ne s'appliquent que lorsque les deux parties démontrent qu'elles veulent améliorer leurs relations. De toute façon, il ne semble exister aucun obstacle majeur à ces programmes auxquels les gouvernements participent pour faciliter les contacts et comme partie neutre.

La Commission croit que les programmes de médiation préventive sont en mesure de contribuer à améliorer les relations entre les travailleurs et le patronat de même qu'à réduire les conflits propres à la négociation collective. Ces programmes peuvent également contribuer à créer les conditions nécessaires à l'adoption de méthodes originales destinées à améliorer les relations ouvrières, tels les programmes de la qualité de vie au travail.

Les programmes de la Qualité de la vie au travail

Les programmes de la Qualité de la vie au travail (QVT) appellent la collaboration entre employés et employeurs en vue de planifier et de structurer le milieu et les méthodes de travail. Ils mettent l'accent sur les relations entre l'employeur et l'employé, plutôt qu'entre les représentants patronaux et syndicaux. Ils ont pour but principal d'accroître la satisfaction au travail en faisant en sorte que les employés jouissent, dans l'accomplissement de leurs tâches, de plus de diversité, de responsabilité et d'autonomie. Les programmes de QVT appellent une évolution du comportement patronal et des méthodes de gestion, qui doivent passer d'un style autoritaire à un style plus souple, tout en faisant appel à la consultation et aux conseils. Ils se fondent sur une stratégie qui fait appel à une participation ouvrière des individus ou de petits groupes et qui donne à la négociation collective un rôle plus étendu que celui, traditionnel, des relations entre les représentants syndicaux et patronaux. Ils visent non seulement à améliorer les relations entre les travailleurs et le patronat, mais également à susciter une participation plus importante de la part des employés et de leurs supérieurs, afin d'améliorer l'efficacité globale de l'entreprise.

Certains gouvernements ont éveillé l'intérêt du public pour les programmes de QVT. Le ministère du Travail de l'Ontario donne des renseignements, par l'intermédiaire du Centre de la qualité de la vie au travail de l'Ontario, aux employés et aux employeurs sur les avantages éventuels d'une participation ouvrière dans le milieu du travail; il a également encouragé l'adoption de nouvelles méthodes innovatrices de travail dans la province. Travail Canada, par l'intermédiaire de sa division de QVT, soutient des initiatives dans le même sens, communique des renseignements et organise des conférences et des études sur le sujet.

Il existe un certain nombre d'exemples remarquables de projets de QVT au Canada. Les usines chimiques de la Shell Canada Ltée, à Sarnia, en sont un. En 1975, cette société a décidé d'abandonner les méthodes traditionnelles d'organisation et de définition du travail afin d'augmenter son efficacité et de satisfaire les besoins des travailleurs. Son programme de QVT se fonde sur la conviction que les travailleurs sont responsables, fiables, capables de s'autoréglementer et désireux de saisir les occasions de prendre les décisions qui s'imposent et d'accélérer la croissance de l'entreprise. Les objectifs de ce programme sont de diminuer le travail par postes, de modifier le système de paie, d'éliminer les cloisons artificielles des juridictions, d'améliorer les systèmes de communications et d'adopter des méthodes plus efficaces de solution des problèmes. Le syndicat participe à la totalité du programme. Jusqu'à présent, les résultats ont été excellents. L'efficacité de la main-d'œuvre a été améliorée par la formation donnée aux employés afin de les rendre multi-fonctionnels, par l'amélioration des systèmes de communications et de solution des problèmes et par une participation accrue des travailleurs dans le processus de consultation, dans tous les domaines. Dans cette usine, les relations entre les employés et la gestion sont, paraît-il, extrêmement satisfaisantes.

Plusieurs programmes de QVT ont donné des résultats satisfaisants, mais d'autres se sont avérés des échecs. On ne peut évaluer leur succès global, mais l'expérience du Centre de la qualité de la vie au travail de l'Ontario indique que le taux de disparition de ces programmes est élevé, dans une proportion de, peut-être, 50 pour cent. En outre, leur diffusion est lente; ce qui laisse croire soit qu'il y a peu de circonstances propices aux bons résultats de ces programmes, soit qu'il existe des obstacles à leur adoption. Les principaux obstacles qui se font sentir semblent être le scepticisme de la direction, auquel il faut ajouter la répugnance à s'écarter de façon significative des méthodes traditionnelles d'organisation et de prise de décisions. Les syndicats craignent aussi que ces programmes de QVT ne soient une tentative de décourager la formation de syndicats dans les entreprises.

Il est naturel, et peut-être même souhaitable, de manifester une certaine dose de scepticisme et de réticence lorsqu'il s'agit de changer des méthodes traditionnelles dans un monde aussi incertain. La Commission, quant à elle, pense que jusqu'à maintenant, les faits démontrent, dans une certaine mesure, que les programmes de QVT contribuent à améliorer le moral des employés, la satisfaction au travail et à promouvoir la productivité et l'efficacité de l'entreprise. Si c'est effectivement le cas, il faudrait généraliser ces programmes, car les employeurs et les employés y trouveraient un avantage

mutuel. L'apport des gouvernements peut être utile à cet égard, en donnant des renseignements sur la possibilité de réaliser ces programmes et d'en faire un succès. Le Centre de la qualité de la vie au travail de l'Ontario peut servir de modèle à ce rôle de catalyseur.

Les méthodes japonaises de gestion et d'utilisation des ressources humaines

Le succès remarquable obtenu par l'économie japonaise, surtout en matière de productivité et de croissance des salaires réels, a attiré l'attention sur diverses caractéristiques du système économique japonais, plus particulièrement sur ses méthodes de gestion et d'utilisation des ressources humaines. Comparées aux méthodes nord-américaines, les méthodes japonaises donnent plus d'importance au consensus à l'intérieur d'une organisation. Elles recourent également à la consultation plus généralisée avec les employés et les représentants syndicaux à tous les niveaux à l'intérieur d'une firme, avant la prise de décisions-clés ayant des conséquences sur le bien-être des employés.

Au Japon, le marché du travail et le système de relations de travail revêtent un certain nombre d'autres caractéristiques uniques qui ont contribué à la performance remarquable du pays. Parmi celles-ci, il y a l'emploi à vie pour une fraction importante (environ le tiers) de la main-d'œuvre, un système de salaires fondé sur l'ancienneté, une utilisation poussée des primes, un syndicalisme d'entreprise et une négociation annuelle des salaires. Tous ces éléments sont très importants et exercent des effets multiples, mais nous considérerons principalement l'usage prononcé au Japon des consultations entre l'employeur et les employés. Il faut toutefois se souvenir que ces autres éléments institutionnels agissent les uns sur les autres et contribuent à l'utilisation généralisée de la consultation et de la formation de consensus.

Les Japonais emploient diverses méthodes pour obtenir la coopération et ont recours à la consultation à divers niveaux de leur économie[2]. Dans les ateliers, il y a des cercles du contrôle de la qualité. Dans les usines, il y a des consultations syndicales-patronales, des procédures de négociations collectives, et des mécanismes de revendications qui ne font pas appel à des tiers. En outre, la consultation conjointe main-d'œuvre-patronat est répandue dans les entreprises qui n'ont pas de syndicat. Dans l'industrie, les fédérations de syndicats de l'industrie et les fédérations du patronat se réunissent régulièrement pour échanger de l'information et des idées avant d'entreprendre leurs négociations annuelles de salaires. Au plan national, les syndicats, le patronat et le gouvernement ont des consultations tripartites. En outre, des représentants des syndicats et du patronat dirigent conjointement le Centre japonais de la productivité.

Les cercles du contrôle de la qualité organisent des séances de discussion libre au cours desquelles de petits groupes de travailleurs (généralement de huit à dix) avec leur supérieur émettent des suggestions en vue d'améliorer l'organisation du travail, le processus de production, la gamme des produits, etc. Il semble que ces séances contribuent non seulement à une productivité accrue, mais également à la qualité de vie du travail industriel. Ces cercles partagent donc des caractéristiques notables avec les programmes de QVT, dans la mesure où ils mettent l'accent sur les influences réciproques qui

s'exercent entre la main-d'œuvre et le patronat dans les petits groupes de travail, et sur l'amélioration de l'organisation du travail à l'avantage des employés aussi bien que des employeurs.

La concertation est très répandue, aussi bien dans les entreprises ayant un syndicat que dans celles qui n'en ont pas. Dans les entreprises où il y a un syndicat, ce processus complète et chevauche celui de la négociation collective. Des sujets tels que la vigueur de l'entreprise, les projets d'investissement, l'introduction de nouvelles technologies, les changements organisationnels, les fusions et la sous-traitance ne se règlent généralement pas par la négociation collective, mais par la concertation, s'ils ont des effets significatifs sur le milieu et les méthodes de travail. Les employés japonais travaillent donc dans un milieu dans lequel on les informe et les consulte sur tout sujet qui risque d'exercer une influence sur leur bien-être. Au Canada, par contre, la plupart des employeurs manifestent moins d'ouverture d'esprit à l'endroit de leurs employés.

Il vaut la peine d'étudier la manière dont le système de concertation s'est développé au Japon. Les forces d'occupation alliées ont créé des conseils mixtes après la Deuxième Guerre mondiale, pour essayer de démocratiser les entreprises japonaises et promouvoir la formation de syndicats, ainsi que l'adoption d'un processus de négociations collectives. Les syndicats ont fait pression pour obtenir, au sein des conseils, l'égalité dans la gestion des entreprises; un nombre important de grèves eurent lieu à ce sujet. À la suite de ces grèves et de changements législatifs subséquents, un système de « droits de la direction » apparut, semblable à celui qui existait en Amérique du Nord : la direction s'attribua la responsabilité de prendre les décisions en matière de progrès technologiques, d'emploi et de production, et autres sujets importants.

À ce stade-là, le système des relations industrielles du Japon aurait bien pu évoluer d'une manière antagoniste, comme dans le système nord-américain, qui avait servi en partie de modèle aux forces d'occupation alliées. Cependant, à partir du milieu des années 1950, lorsque le gouvernement lança son « Mouvement de productivité », tandis que des dirigeants modérés des forces ouvrières et patronales créaient le Centre japonais de la productivité (CJP), la concertation entre les travailleurs et le patronat entra dans une phase de croissance et de progrès substantiels. Le CJP joua un rôle marqué dans ces événements en favorisant la concertation comme moyen d'amener, entre les employés et le patronat, la coopération nécessaire à l'introduction de techniques nouvelles et plus productives dans le milieu du travail.

Au milieu des années 1950, les premières tentatives de concertation mirent l'accent sur la modernisation de l'industrie japonaise. Pendant cette période, il y eut des conflits de travail nombreux et souvent violents. Les syndicats considéraient que la concertation menaçait la sécurité de l'emploi, mais les employeurs estimaient qu'elle concernait la production, laquelle relevait de leur juridiction. La concertation entre les travailleurs et le patronat se généralisa, tout en s'élargissant, de façon à inclure les particularités de l'exploitation des entreprises, de la planification à moyen et à long terme, de l'embauche et des méthodes de gestion du personnel, ainsi que de nombreux autres aspects de la vie au travail.

La concertation opère dans un cadre où, en principe, l'employeur possède le pouvoir final de décision dans les domaines que la convention collective écrite n'inclut pas. Dans la majorité des cas, on s'efforce véritablement d'aboutir à un consensus avant de procéder à toute modification importante. Les enquêtes indiquent qu'environ 10 pour cent seulement des entreprises prennent des mesures arbitraires lorsque le patronat et la main-d'œuvre n'arrivent pas à s'entendre.

Le CJP a joué un rôle important dans l'amélioration de la coopération entre la main-d'œuvre et le patronat au cours des trois dernières décennies. Au début, le gouvernement finançait le CJP, mais il était entendu que des représentants des travailleurs et du patronat, ainsi que des universitaires éminents dirigeraient le Centre. Le CJP devait se consacrer non seulement à l'amélioration de l'efficacité technique et gestionnelle, mais également, et surtout, à l'amélioration des relations ouvrières-patronales au Japon. Au début, certains syndicats ont hésité à participer au CJP et à se joindre au Mouvement de productivité. Leur crainte était que la rationalisation de la production en usine se traduise par des pertes d'emplois et que l'accroissement de la productivité entraîne des cadences de production plus rapides et un travail plus pénible au profit des propriétaires et des dirigeants des entreprises. D'autres syndicats, eux, comprirent les avantages à long terme du Mouvement de productivité et acceptèrent d'y participer quand il devint évident que le mouvement syndical pouvait faire beaucoup pour promouvoir les principes et les initiatives du Centre. L'énoncé officiel de ces principes fondamentaux fut déterminant pour dissiper les doutes des syndicats et persuader presque tous les syndicats du secteur privé de participer activement au Mouvement de productivité. Le Centre mit l'accent sur l'accroissement du nombre d'emplois à long terme, consécutifs à l'augmentation de la productivité, sur le besoin de minimiser les conséquences désavantageuses sur l'emploi à court terme, sur le besoin de coopération et de concertation en vue de l'introduction de mesures destinées à augmenter la productivité et sur les avantages qui s'ensuivraient en faveur des dirigeants, des salariés et des consommateurs, grâce à une répartition équitable des bienfaits de la productivité accrue.

Le CJP a encouragé les échanges techniques entre le Japon et les États-Unis, enseigné aux cadres les moyens d'accroître la productivité, et favorisé le développement de la concertation comme moyen d'améliorer les relations de travail. Il s'agit probablement là de sa contribution la plus remarquable. Pendant les années 1970, les entreprises commerciales canadiennes ont utilisé des mécanismes de concertation. Au cours de cette même décennie, la concertation devint de plus en plus courante dans l'industrie et à l'échelle nationale. Elle existe maintenant dans environ 95 pour cent des entreprises japonaises de plus de 300 employés.

La concertation ne représente qu'un aspect du système japonais de relations du travail; il est difficile d'en évaluer les effets isolément sur la forte performance du Japon. De nombreux observateurs pensent que le système de concertation et le Centre japonais de la productivité ont apporté une contribution considérable à l'expérience économique d'après-guerre du Japon, surtout en facilitant le processus d'innovation technologique. Mais, l'emploi à

vie et le salaire fondé sur l'ancienneté pourraient s'avérer des facteurs tout aussi importants.

Les opinions sont partagées quant à l'application des méthodes japonaises de relations de travail et de gestion des ressources humaines en d'autres pays. Il s'agit de déterminer dans quelle mesure le succès du Japon dépend de facteurs culturels et non de facteurs qui tiennent à la nature et à la structure politique du pays. Un examen du système des relations industrielles du Japon pendant la période de l'après-guerre semble indiquer que l'importance des facteurs culturels dans l'expérience japonaise a pu être surévaluée. Un groupe d'étude représentant l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), tout en accordant beaucoup d'attention aux diversités culturelles entre le Japon et les pays occidentaux, concluait:

> *Cela ne veut pas dire que les autres pays ne peuvent tirer la leçon de l'expérience japonaise. À cet égard, il est peut-être très important de se rendre compte de ce que l'on peut accomplir en matière de prospérité nationale et d'amélioration des conditions des travailleurs par une collaboration, sans arrière-pensées, entre les travailleurs et les dirigeants au sein de l'entreprise. En même temps, du moins dans les meilleures entreprises japonaises, la conviction existe que les décisions importantes, même si elles ne satisfont pas tout le monde, sont adoptées par consensus. Elles ne sont pas attribuables à la seule direction qui aurait exploité une position stratégique favorable pour obtenir un avantage aux dépens des travailleurs, pas plus que des travailleurs utilisant leur pouvoir pour faire accepter à la direction une politique qui risque d'être contre-efficace*[3].

Plus récemment, un observateur canadien affirmait:

> *Je ne suis pas convaincu que certains des aspects valables du système japonais de relations industrielles sont de nature tellement culturelle que nous (Canadiens) ne puissions les adopter. Il ressort de mon analyse de l'histoire du développement du système japonais qu'un grand nombre de ses caractéristiques étaient une réponse aux problèmes économiques affrontés par les Japonais pendant les quinze ans qui ont suivi la Deuxième Guerre mondiale. L'argument selon lequel l'élément-clé du système japonais des relations du travail est fondé sur des traditions culturelles et spirituelles exclusives au Japon et, donc, que la situation est fondamentalement différente de celle de l'Occident, me laisse sceptique. Je suis plutôt persuadé que les divers mécanismes de coopération entre les syndicats et le patronat, qui fonctionnent actuellement au Japon, ont été adoptés par les parties précisément parce qu'elles avaient intérêt à le faire. En d'autres termes, ces mécanismes sont le résultat du recours rationnel des deux parties à la prise de décision économique et à l'analyse du comportement au sein de l'entreprise. J'espère qu'il ne s'agit pas d'une exclusivité à l'archipel japonais*[4].

Il existe, en fait, de nombreuses similitudes entre le CJP et le Centre canadien du marché du travail et de la productivité (CCMTP) récemment créé. Le financement du CCMTP est assuré par le gouvernement, mais l'institution sera dirigée par des représentants des travailleurs et du patronat. Au début, le mouvement syndical hésitait à y participer, notamment dans la mesure où le Centre mettait surtout l'accent sur la productivité; jusqu'à maintenant,

certains syndicats demeurent hésitants. Le CCMTP a quand même survécu aux difficultés de la naissance. Il a maintenant la possibilité d'agir efficacement en vue d'améliorer les relations travailleurs-patronat dans l'intérêt des employeurs, des employés et des consommateurs.

En évaluant la possibilité d'appliquer au Canada des éléments du système Japonais de relations ouvrières, les observateurs devraient tenir compte de deux considérations additionnelles. Premièrement, le syndicalisme d'entreprise est un élément structurel important de la société japonaise. La force des syndicats d'entreprise réside dans ce qu'ils peuvent beaucoup plus se concentrer sur des questions intérieures à l'entreprise. Deuxièmement, la concertation ne constitue qu'une partie d'un système intégré. Il est improbable que des employeurs canadiens puissent utiliser des cercles du contrôle de la qualité pour obtenir des résultats, comme un accroissement de la productivité et de la qualité du produit, sans également adopter d'autres traits du système japonais. Ces éléments impliquent un style de gestion plus ouvert et plus communicatif, plus d'attention accordée à la stabilité de l'emploi et à d'autres aspects du bien-être des employés, un partage accru de renseignements relatifs à l'entreprise et des primes d'entreprises.

Les commissaires sont d'avis qu'il existe un terrain des plus favorables, qui entraînerait des avantages considérables en vue de généraliser l'usage de certains éléments – telle la concertation – du système japonais au Canada. Il faudrait évidemment les adapter au caractère particulier du milieu canadien. Nous croyons aussi que le Centre canadien du marché du travail et de la productivité est en mesure de contribuer à cette évolution.

Les régimes de participation aux bénéfices

Les régimes de participation aux bénéfices allient la rémunération au rendement économique d'une usine, d'une entreprise ou d'une industrie. Outre leurs avantages en matière d'emploi et de production, ces régimes sont également un moyen efficace d'encourager le travail, d'obtenir une participation et un engagement accru des employés dans l'entreprise et d'en améliorer la productivité. Certains observateurs considèrent que ce sont là des éléments remarquables d'un style global de gestion plus ouvert et plus tourné vers la participation.

Les régimes de participation sont généralement de trois types : participation aux profits, participation à la productivité et participation des employés au capital-actions. Les régimes de participation aux profits peuvent se subdiviser en participation courante et en participation différée. Les régimes de participation courante offrent des paiements en espèces (ou tout autre actif liquide) peu après la détermination des profits, tandis que les régimes de participation différée offrent des paiements dans un régime de fiducie. Ces paiements s'effectuent en général à la retraite ou à la fin de l'emploi. On peut combiner les régimes de participation courante et différée.

On accorde à l'heure actuelle une attention considérable aux régimes de participation, mais ce phénomène n'est pas nouveau. En 1887, *Procter and Gamble* établit l'un des premiers régimes de participation des États-Unis. *Eastman Kodak* suivit en 1912, et *Sears Roebuck and Company* en 1916. Le

régime Scanlon, régime de participation aux profits qui mettait l'accent sur la participation des ouvriers, débuta pendant la Grande crise, pour sauver les sociétés en difficulté financière et assurer le salaire des employés; il fut beaucoup plus connu lorsqu'on l'appliqua avec succès à une société à but lucratif en 1945.

La pratique de la participation aux profits est très répandue aux États-Unis. À l'heure actuelle, il existe environ 285 000 régimes de participation différée et environ 80 000 régimes de participation courante. D'après la *Profit Sharing Research Foundation*, 26 pour cent des entreprises manufacturières américaines, comptant 50 employés ou plus, plus de 30 pour cent des détaillants et 44 pour cent des banques et des sociétés de fiducie ont des régimes de participation aux profits. Il semble que le nombre de ces régimes augmente rapidement.

Au Canada, les régimes de participation aux profits sont beaucoup moins répandus. Étant donné que les régimes de participation courante ne doivent pas être inscrits auprès de Revenu Canada, on ne connaît pas leur nombre, mais on l'a estimé à moins de 1 000[5]. Revenu Canada estime que 26 000 régimes de participation différée aux profits étaient en vigueur en décembre 1982. Beaucoup de ces régimes sont destinés aux cadres supérieurs de l'entreprise : ils ne paient de bénéfices qu'aux principaux actionnaires. D'après le Conseil de la participation aux bénéfices du Canada, il n'y avait qu'environ 1 500 régimes de participation aux profits, opérant selon des plans à vaste échelle au Canada, en 1978.

Les régimes de participation à la productivité se fondent sur l'évaluation de la productivité d'une usine ou d'une entreprise; on procède au partage de tout gain de productivité entre les employés participants et l'entreprise, conformément à une formule préétablie.

Les trois régimes de participation à la productivité les plus communément utilisés sont le régime Scanlon, le régime Rucker et le régime Improshare. Le Scanlon et le Rucker prévoient tous deux, en plus d'un encouragement financier, un système de comité actif par l'intermédiaire duquel les employés participent à l'affaire. On estime qu'il y a 200 régimes Scanlon aux États-Unis et 10 au Canada. Le régime Improshare diffère des deux autres dans la mesure où il lie les primes distribuées aux employés aux gains en production physique par heure-personne, plutôt qu'à une mesure quelconque d'économie en dollars, et dans la mesure où il opère sans système de participation des employés. Au Canada, ce régime est commercialisé par la *Woods Gordon*. Le régime Improshare est en vigueur dans environ 100 entreprises aux États-Unis et 16 au Canada.

La plupart des régimes de participation des employés au capital-actions comprennent des options qui permettent aux employés d'effectuer des achats différés d'actions de la société aux prix courants, ou sont utilisés comme régimes de primes-actions. Ce dernier type prévoit que les bénéfices doivent être distribués sous forme d'actions de la société. Il y a aux États-Unis un intérêt marqué pour les régimes de participation des employés au capital-actions, car des encouragements fiscaux, existant légalement depuis 1970, ont entraîné un développement considérable de ces régimes. Au Canada, il n'existe pas d'encouragements fiscaux pour les RPEC, et l'on pense qu'il n'y a pas tellement de participation des employés au capital-actions.

La plus grande partie de la recherche sur les accords de participation aux bénéfices consiste en études de cas. On a rarement effectué d'études quantitatives sur les autres facteurs, comme le style de gestion plus ouvert et participatif et les structures de comités de la main-d'œuvre et du patronat, qui sont souvent en faveur de régimes de participation aux bénéfices. Les faits dont on dispose laissent supposer que ces régimes favorisent une amélioration de la productivité ou de la rentabilité, des communications entre les travailleurs et le patronat, des relations entre les employés et la direction, ainsi que du moral des employés.

Conclusions

Il se dégage plusieurs conclusions générales des considérations précédentes. Il est évident que les employeurs, les employés et leurs représentants sont encouragés à adopter un mode d'interaction davantage fondé sur la concertation et la collaboration. Pour les employés, les avantages potentiels consisteraient en une amélioration de leur degré de satisfaction au travail, en une meilleure qualité de travail, et en la possibilité d'obtenir des salaires plus élevés et de meilleurs emplois si les perspectives d'accès au marché s'amélioraient pour l'entreprise. Pour les employeurs, les bénéfices résident dans une amélioration de la productivité et de la rentabilité, une diminution des conflits de travail et un taux réduit de roulement des employés et d'absentéisme, en raison de l'amélioration du milieu de travail. Ces encouragements sont importants; ils signifient que les pressions du marché et la voix de la raison pousseront les employeurs et les employés à une collaboration et une concertation accrues. Il subsiste, à côté des bénéfices, des obstacles évidents; l'orientation souhaitée se trace lentement.

Il existe un besoin de relations plus permanentes entre les employés et les dirigeants. À l'heure actuelle, on s'attache trop à déterminer les règles du jeu : la négociation périodique de la convention collective. Les commissaires pensent que des relations suivies entre les employeurs et les représentants des employés, pour échanger des informations et des idées d'intérêt commun, loin des pressions de la négociation collective, entraîneront des bénéfices considérables. Les mécanismes institutionnels destinés à semblable concertation varieront selon les circonstances; ils mettront de l'avant des programmes de médiation préventive, qui comprennent parfois des tiers neutres. Mais quelles que soient les circonstances, l'importance de contacts fréquents est évidente.

L'attitude des travailleurs et des dirigeants constitue un obstacle sérieux à plusieurs réformes discutées dans cette section et, par voie de conséquence, à une meilleure utilisation des ressources humaines au Canada. Souvent, la direction a pris unilatéralement des décisions dans des domaines qui touchent les intérêts vitaux des employés, sous prétexte qu'il s'agit de domaines soumis aux « droits de la direction ». Une concertation préalable dans ces domaines améliorerait sans aucun doute considérablement les relations. Les cadres n'ont pas tous accepté l'existence des syndicats et, inversement, tous les représentants de syndicats ouvriers n'ont pas toujours eu une attitude positive à l'égard des cadres. En fait, les représentants syndicaux considèrent souvent

que leurs fonctions consistent à s'opposer au patronat et, dans de nombreux cas, ont refusé de coopérer pour améliorer l'efficacité de l'entreprise dont ils font partie.

La Commission estime qu'il ne se produira probablement pas d'évolution rapide de ces attitudes qui persistent depuis longtemps. Il semble que le mécanisme institutionnel qui aurait le plus de chance de provoquer les réformes souhaitables soit une organisation bipartite travailleurs-patronat, comme le Centre canadien du marché du travail et de la productivité.

Notes

1. Pour plus de renseignements, voir ministère du Travail de l'Ontario, « Les initiatives en matière de médiation préventive et de la qualité de la vie professionnelle en Ontario » dans *La coopération ouvrière-patronale au Canada*, vol. 15 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.
2. Pour plus de renseignements sur ces mécanismes, voir l'étude réalisée pour la Commission par Joseph H. Weiler, « Le système de relations ouvrières japonais : les leçons à tirer pour le Canada » dans *La coopération ouvrière-patronale au Canada*, vol. 15 Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.
3. Organisation de coopération et de développement économiques, *Le développement des systèmes de relations professionnelles : quelques incidences de l'expérience japonaise*, Paris, OCDE, 1977, p. 40.
4. Consulter Joseph H. Weiler, « Le système de relations ouvrières japonais : les leçons à tirer pour le Canada ».
5. Don Nightingale, « Le renouvellement continu : les leçons à tirer d'un programme de la qualité de la vie au travail : étude de cas récents », édité par J.B. Cunningham et J.H. White, Ottawa, Travail Canada, 1984.

Santé et sécurité au travail

La sécurité sur le lieu de travail affecte manifestement le bien-être de pratiquement tous les Canadiens. Beaucoup d'observateurs ont exprimé leur inquiétude devant le nombre de blessures causées par le travail au Canada. De plus, la prise de conscience de la gravité du problème des maladies professionnelles va en grandissant. L'emploi de plus en plus important de nouveaux agents chimiques et biologiques sur le lieu de travail, les expériences qui ont été faites à l'aide de l'amiante en milieux minier et industriel, ainsi que les progrès réalisés en médecine, sont, pour une grande part, à l'origine de cette nouvelle prise de conscience.

Les technocrates se sont penchés sur ces problèmes. En fait, ces dix dernières années, il est probable qu'aucune partie de la *Loi sur l'emploi* au Canada n'a subi autant de modifications que celle qui porte sur l'hygiène et la sécurité au travail. Qui plus est, une récente évaluation de la situation permettait de conclure que : « [...] la réponse du système juridique canadien aux défis lancés par un milieu de travail où le risque est toujours latent, montre de graves imperfections[1]. »

Les dimensions du problème

En 1983, les blessures ou les maladies reliées au travail ont tué 761 Canadiens et entraîné la perte de 15 millions de jours de travail au Canada. Il y a eu 952 000 réclamations pour accidents du travail, ce qui indique qu'à peu près un travailleur sur neuf a été blessé au travail dans le cours de l'année. Ces décès, ces blessures et ces maladies se traduisent en pertes matérielles. Les victimes et leur familles sont certainement celles qui en souffrent le plus. Mais les employés ont également perdu des revenus. De même, l'employeur a assumé des frais, ainsi que l'ensemble de la société. Afin de placer ces chiffres dans leur perspective, disons que 4,4 millions de jours de travail ont été perdus à cause d'arrêts de travail en 1983. De plus, le temps de travail perdu à la suite de blessures ou de maladies a augmenté par rapport à celui imputable à des grèves ou à des lock-out. Le temps perdu à cause de blessures incapacitantes a augmenté de 9,8 millions de personne-jours en 1972 à 15,1 millions en 1983, soit une augmentation de 54 pour cent. Par contre, le temps perdu à cause d'arrêts de travail est tombé de 7,75 millions de personne-jours à 4,4 millions pendant la même période : une diminution de 44 pour cent.

Quelle est la situation au Canada quant aux blessures au travail et aux maladies professionnelles en regard d'autres pays? Malheureusement, on ne dispose pas de données pour permettre de répondre de façon satisfaisante à cette question[2].

Le tableau 17-7 illustre la réalité canadienne pour les accidents du travail avec blessures incapacitantes ou non et pour les maladies professionnelles entre 1972 et 1983. Le tableau 17-8 donne les mêmes renseignements en ce qui concerne les accidents mortels survenus au travail. Leur taux a diminué de façon marquée de 1972 à 1983. De plus, comme on a enregistré une diminution des accidents mortels de travail dans toutes les industries, la diminution du total du secteur privé n'est pas le fait de modifications

intervenues dans la composition de l'emploi. (Les industries à croissance rapide comme les entreprises financières et les services comportent de faibles taux de décès, de telle façon que lorsque leur part de l'emploi augmente, le taux global de décès aura tendance à diminuer.) En réalité, plus de 90 pour cent de la diminution du taux global de décès est attribuable à la diminution des accidents mortels dans toutes les industries; moins de 10 pour cent sont attribuables à une modification de la structure industrielle.

Comme on le voit au tableau 17-7, le taux de blessures et de blessures incapacitantes[3] a été généralement constant au cours des douze dernières années, même s'il semble y avoir une amorce de diminution à compter de 1980. Pendant cette période, les mécanismes pour traiter ces problèmes de santé professionnelle et de sécurité au travail ont été améliorés de façon marquée dans la plupart des gouvernements au Canada. Étant donné ces améliorations, l'augmentation correspondante des accidents au travail, si ce n'est des décès, est décevante. Il est toutefois possible que l'amélioration des mécanismes ait eu pour résultat qu'on déclare une plus grande proportion d'accidents.

Traditionnellement, en ce qui concerne la protection des Canadiens au travail, on s'est surtout préoccupé des problèmes de sécurité plutôt que de santé. Cela tient en partie au fait que les questions de sécurité sont plus faciles à déterminer. Quand un rail de protection défectueux entraîne la chute d'un travailleur, qui se casse une jambe, la cause de l'accident est facile à déterminer. Il est plus difficile de déterminer la responsabilité qui revient au

TABLEAU 17-7 Blessures, maladies et accidents mortels sur les lieux de travail, Canada, 1972–1983

Année	Blessures ne causant pas d'infirmité par 100 ouvriers	Blessures à l'origine d'infirmité par 100 ouvriers	Nombre total de blessures par 100 ouvriers	Accidents mortels par 100 000 ouvriers
1972	6,88	5,51	12,39	17,4
1973	7,31	5,85	13,16	18,4
1974	7,29	6,03	13,32	18,1
1975	6,86	5,53	12,38	14,7
1976	7,02	5,81	12,83	13,2
1977	7,00	5,46	12,46	11,3
1978	6,95	5,69	12,64	11,9
1979	7,13	6,08	13,21	12,4
1980	7,18	6,29	13,46	12,5
1981	6,66	6,27	12,93	11,4
1982	5,49	5,75	11,24	10,7
1983[a]	5,26	5,59	10,85	8,7

Source : Canada, Travail Canada, Direction de la sécurité et de l'hygiène au travail.

a) Chiffres préliminaires.

TABLEAU 17-8 Taux[a] des accidents mortels[b] du travail au Canada, 1972–1983 (modifié)

Année	Agri-culture	Foresterie	Pêche	Mines	Fabrication	Construc-tion	Transports	Commerce	Finances	Services	Admin. publique	Ensemble des industries
1972	24,2	136,3	98,8	141,3	15,5	51,7	32,5	6,2	1,8	5,6	13,0	17,4
1973	24,8	157,5	164,8	144,2	14,8	53,1	37,4	6,9	1,6	4,9	19,4	18,4
1974	27,0	131,2	137,5	155,3	17,0	52,1	33,2	8,9	1,7	4,7	11,3	18,1
1975	9,5	124,6	325,3	121,7	12,7	48,6	28,3	5,4	0,7	3,6	14,3	14,7
1976	13,4	116,1	360,0	120,1	11,3	41,8	27,9	4,5	2,3	2,6	8,9	13,2
1977	11,2	91,6	236,8	90,3	10,1	36,6	22,1	5,2	1,9	2,6	7,9	11,3
1978	6,1	130,6	144,2	85,9	10,4	38,3	25,9	4,4	1,2	2,2	12,3	11,9
1979	10,6	155,3	125,0	96,7	8,8	39,6	26,6	4,7	1,0	3,1	10,6	12,4
1980	5,1	114,4	160,0	108,1	8,5	42,2	27,2	5,3	1,2	3,4	6,8	12,5
1981	13,9	96,0	147,1	76,4	8,7	38,9	24,7	4,2	2,1	3,3	10,8	11,4
1982	12,8	121,5	157,9	94,5	10,3	34,9	21,3	4,3	1,1	2,8	8,5	10,7
1983[c]	13,5	110,5	100,0	62,8	8,1	31,1	16,2	4,0	0,8	2,4	8,1	8,7

Source : Canada, Travail Canada, Direction de la sécurité et de l'hygiène au travail.

a) Sont inclus le nombre de décès dus à des maladies du travail et le nombre de décès de travailleurs qui touchaient au préalable une pension pour invalidité;
b) le taux de fréquence d'accidents mortels est égal au nombre de cas par 100 000 ouvriers. Il est possible que les taux calculés utilisant les estimations de Statistique Canada soient sous-estimés puisque, d'après les estimations de statistiques d'emploi, seulement 80 % des ouvriers sont couverts par une indemnité de travail;
c) chiffres préliminaires.

lieu de travail dans le cas d'une maladie à évolution lente, laquelle pourrait aussi bien être attribuable aux activités du travailleur en dehors de ses heures de travail. Ainsi, un produit cancérigène inconnu peut provoquer un cancer du poumon sur les lieux de travail, mais des habitudes personnelles comme le tabagisme ou une conjugaison des deux le peut également. On accorde de plus en plus d'attention aux causes des maladies industrielles du fait de la prolifération rapide des substances pouvant provoquer des maladies sur le lieu de travail, tout comme dans l'environnement en général. Toutefois, les moyens traditionnels de traiter des maladies industrielles, comme les commissions d'accident du travail, ne sont peut-être pas les plus efficaces. Il y avait ainsi moins de 2 pour cent des plaintes transmises à la Commission ontarienne des accidents du travail en 1980 à faire état de maladie. Il n'empêche que les maladies industrielles ont représenté plus de 12 pour cent des décès cette année-là.

Comment aborder le problème

Quand on s'occupe de santé et de sécurité professionnelles, les principales questions à considérer sont la prévention et l'indemnisation. Il y a trois mécanismes distincts, mais interreliés, pour aborder ce problème : les forces concurrentielles du marché, le processus de négociation collective et la réglementation au moyen de la législation. Quelle combinaison de ces trois mécanismes assure la méthode la plus souhaitable socialement pour pratiquer la prévention et pour assurer une indemnisation équitable aux victimes?

Les mécanismes du marché

Si les travailleurs sont conscients des risques de blessures ou de maladies rattachées au travail, les mécanismes du marché obligeront les employeurs à verser une prime salariale pour les travaux à risque élevé. Cette prime joue trois rôles-clés : elle assure une certaine indemnisation à l'employé pour le risque auquel il s'expose au travail; elle incite l'entreprise à réduire le risque de blessures et donc à diminuer les frais de main-d'œuvre; elle fait que le prix du produit reflète le risque de blessures ou de maladies liées à sa production, puisqu'une augmentation des frais de production fait monter les prix. Même si les mécanismes du marché ne sont pas pleinement satisfaisants en cette matière, ils jouent un rôle important dans la prévention et l'indemnisation des accidents du travail et des maladies professionnelles.

Le problème essentiel au sujet des mécanismes du marché réside dans le manque d'information complète sur les risques liés aux divers emplois. Il est possible également que les employeurs ne révèlent pas tous les renseignements à leur disposition aux employés ou aux gouvernements, puisque cela se traduirait par une augmentation des coûts de production. Ces coûts augmenteraient, soit parce que l'entreprise devrait mettre en place des méthodes de production plus sûres que le gouvernement devrait contrôler, soit parce que les entreprises devraient verser des salaires plus élevés pour continuer à attirer les travailleurs.

On peut donc en déduire qu'on pourrait améliorer le fonctionnement des mécanismes du marché si on améliorait la cueillette de l'information et si on la répandait parmi toutes les parties concernées. Le problème est toutefois plus sérieux en ce qui concerne les handicaps rattachés à des maladies professionnelles. La plupart de ces maladies se caractérisent par de longues périodes d'incubation. Ainsi dans le cas de l'amiantose, la période entre l'exposition au risque et la manifestation de la maladie dure en général de 20 à 30 ans. Le problème se complique encore quand on sait que la plupart des maladies ont des causes multiples par nature, et qu'il est donc impossible de déterminer la part qui revient au lieu de travail en la distinguant des autres éléments du mode de vie du travailleur.

La question de l'information est donc fort importante. D'après des chiffres rendus publics par le *U.S. Assistant Surgeon General*, on fabrique et utilise 500 000 produits chimiques aux États-Unis; on met au point 3 000 nouveaux produits chimiques chaque année et on en emploie 500 nouveaux dans l'industrie américaine[4]. Étant donné la proximité des deux pays et leur intégration industrielle, il est probable que les chiffres canadiens soient assez semblables. Ce serait une tâche monumentale que de vouloir déterminer exactement les conséquences sur la santé d'un aussi grand nombre de produits chimiques, utilisés séparément ou ensemble. Nos médecins et scientifiques du secteur industriel n'en viendraient pas à bout, même s'ils disposaient de ressources nécessaires. Il est souvent difficile d'extrapoler, à partir de tests réalisés sur les animaux, les effets auxquels il faut s'attendre sur les humains. Le petit nombre d'études épidémiologiques qu'on a réalisées ont démontré de plus que la durée des périodes de latence pour les maladies professionnelles peuvent différer d'une personne à l'autre.

Ces problèmes d'information peuvent amener des écarts dans les coûts, entre les coûts sociaux de la production et ceux que doivent assurer les producteurs du secteur privé qui utilisent des technologies qui comportent des risques. Le poids de cet écart retombe en partie sur les travailleurs employés à ces tâches dangereuses et en partie sur la société qui doit aussi assumer les frais découlant de blessures ou maladies infligées à certains de ses membres. En général, les travailleurs et la société subventionnent donc l'employeur et le consommateur de produits dangereux. C'est ainsi qu'on utilise des matériaux de remplacement de l'amiante dans les plaquettes de frein et pour l'isolation en Europe, alors qu'on s'en remet surtout à l'amiante en Amérique du Nord, bien qu'on connaisse ses conséquences sur la santé. Si le prix du produit était plus élevé (de façon à traduire le coût social de la production de produits dangereux), cela encouragerait l'utilisation de produits de remplacement.

Ce genre de situation indésirable prévaut surtout dans les cas de maladies professionnelles. Il est possible qu'une entreprise ne se sente pas concernée par des maladies qui ne se manifesteront que 20 ans plus tard, du fait qu'il sera impossible pour les victimes de prouver à qui incombe la responsabilité en raison de la période de latence et des causes multiples de la plupart de ces maladies. Le travailleur ne recevra donc pas une prime salariale suffisante, étant donné le flou des connaissances relatives à la multitude de produits chimiques employés par l'industrie aujourd'hui. De plus, une entreprise qui est obligée de se retirer des affaires parce qu'on découvre qu'un de ses

intrants est mortel, pourrait fort bien ne devoir aucune indemnisation aux victimes.

La négociation collective

Les syndicats et les mécanismes de négociation collective peuvent améliorer les normes de santé et de sécurité professionnelles grâce à plusieurs moyens. Les clauses de santé et de sécurité qui vont au-delà des normes minimums assurées par la législation font souvent l'objet de négociations collectives. Le syndicat peut contribuer à diffuser l'information dans les ateliers et ainsi jouer un rôle important en informant les travailleurs de leurs droits. L'expérience démontre que le syndicat ajoute à l'efficacité des comités conjoints patronat-syndicat de santé et de sécurité et offre un bon moyen de contribuer à l'administration et au respect des règlements sur la sécurité. Des études empiriques récentes indiquent que les écarts de salaires visant à compenser les risques sont plus élevés dans les milieux de travail syndicalisés que dans les autres.

La réglementation sur la santé et la sécurité au travail

La législation et le degré d'engagement des organismes gouvernementaux dans les questions de santé et de sécurité professionnelles varient beaucoup d'une province à l'autre. La législation comporte deux aspects : la prévention et l'indemnisation. La plupart des gouvernements s'intéressent à ces deux aspects.

L'industrialisation du Canada s'est caractérisée au début par une absence choquante de préoccupation quant aux risques et aux dangers imposés aux travailleurs. On n'accordait en pratique aucune attention à la santé, à la sécurité et aux conditions sanitaires sur les lieux de travail. Les premières lois du travail interdisaient le recours à la main-d'œuvre enfantine, fixaient des limites aux heures de travail, établissaient des normes de santé et d'hygiène et nommaient des inspecteurs ayant les pouvoirs de faire appliquer les clauses de la loi. Il n'empêche qu'un employé blessé au travail ne pouvait obtenir de compensation qu'en faisant appel au système de « responsabilité du préjudice » du *common law*, mais que le fardeau de la preuve incombait à l'employé. Les lois sur la responsabilité des employeurs, que la plupart des provinces ont adoptées entre 1886 et 1911, imposaient aux employeurs de s'assurer contre les risques auprès d'une compagnie privée d'assurance, mais continuaient d'imposer aux employés de faire la preuve de la négligence pour recevoir une indemnisation. La première exception a été le Québec qui, en 1909, légiférait de telle façon que les travailleurs avaient le droit à une indemnisation sans égard à la responsabilité.

L'Ontario a adopté un système d'assurance sans égard à la responsabilité en 1914; les autres provinces ont suivi le même exemple par la suite. En retour de ces indemnisations garanties, les employés ont perdu leur droit de poursuivre les employeurs et d'exiger réparation pour les blessures, y compris pour la douleur et la souffrance subies. Ces plans d'assurance sans égard à la responsabilité sont gérés par les commissions d'accident du travail et financés

par les cotisations des employeurs à un fond d'accidents. Les cotisations à ce fond des employeurs sont calculées en fonction des résultats obtenus en ce qui concerne les blessures au travail dans le groupe industriel auquel l'employeur appartient. Des amendements adoptés par la suite à ces programmes d'indemnisation ont reconnu le droit à la compensation pour toutes les maladies rattachées au travail. Il incombe toutefois toujours à la victime de faire la preuve de la cause de la maladie.

La législation préventive impose aux gouvernements de définir des normes pour la sécurité, l'hygiène, la ventilation et la santé au travail. Un système d'inspection des lieux de travail vérifie la conformité à ces normes, le plus souvent sous les auspices du ministère du Travail. La législation préventive a été modifiée et élargie à la fois par les gouvernements fédéral et provinciaux au fur et à mesure qu'on a disposé davantage de renseignements sur les questions de santé et de sécurité. On a créé des divisions de l'hygiène industrielle dans divers ministères de la Santé de façon à encourager l'inspection des lieux de travail. Ces groupes œuvrent en coopération avec des commissions des accidents du travail et avec d'autres organismes engagés dans la santé et la sécurité au travail. Au cours des deux dernières décennies, des inquiétudes se sont fait sentir quant à l'introduction rapide de produits chimiques toxiques et cancérigènes dans les processus de production. D'où les recherches constantes qui s'effectuent sur l'aptitude des législations et des institutions actuelles à faire face aux problèmes plus insidieux des maladies industrielles. Au cours des dernières années, plusieurs études et commissions d'enquête ont déterminé de diverses façons un grand nombre de problèmes et de déficiences dans cette législation préventive, dans les méthodes d'inspection, dans les commissions d'accidents du travail et les encouragements aux employeurs à améliorer la sécurité au travail, notamment dans le cas de ceux dont les méthodes de production s'accompagnent de risques pour la santé et la sécurité au travail.

La législation concernant la santé et la sécurité au travail a beaucoup évolué au cours de la dernière décennie. La Saskatchewan a mis en place un modèle que de nombreux autres gouvernements ont adopté, sous une forme modifiée par la suite. Cette législation, apparue en 1972, mettait l'accent sur le rôle joué par le travailleur dans la prévention des accidents et des maladies professionnelles. C'est ce qu'on appelle souvent maintenant le « système de responsabilité interne ». Il confère trois droits à l'employé :

- Le droit d'être représenté par des comités conjoints patronat-syndicats sur les questions de santé et de sécurité;
- le droit de refuser un travail dangereux sans en être pénalisé;
- le droit à l'information, au fur et à mesure qu'elle devient disponible, sur les risques inhérents à son travail.

Le premier droit adopte l'hypothèse que la coopération des employeurs et des employés est vitale pour réduire le nombre des blessures au travail. Le tableau 17-9 résume les clauses actuelles touchant les questions de santé et de sécurité professionnelles dans chaque gouvernement canadien. Comme on le voit, la loi peut imposer la création de comités de santé et de sécurité au travail dans

toutes les provinces, à l'exception de l'Île-du-Prince-Édouard et de la Nouvelle-Écosse. L'Alberta prévoit que ces comités peuvent être organisés de façon volontaire. Quant au Manitoba et au domaine de juridiction fédérale, c'est le ministre du Travail qui décide de façon discrétionnaire de la création de ces comités. Dans d'autres gouvernements, il faut créer un tel comité si le nombre de personnes employées dépasse un certain niveau.

Pour qu'un tel comité ait des chances d'être efficace, il faut qu'il soit investi de vastes pouvoirs, comme de la responsabilité de juger du bien-fondé des cas de refus de travail. Il faut qu'il ait le droit d'accompagner un inspecteur qui fait enquête, d'avoir accès à la correspondance échangée entre l'organisme qui fait enquête et l'employeur, qu'il ait le droit d'obtenir des précisions de l'employeur sur les questions de santé et de sécurité. Il doit également pouvoir exiger la fermeture d'un lieu de travail dangereux, obtenir l'information adéquate pour assurer le contrôle de l'air et les autres contrôles de sécurité, et offrir une indemnisation aux travailleurs membres du comité pour le temps qu'ils y consacrent. Comme on le voit au tableau 17-9, les lois à l'égard de ces pouvoirs sont adoptées en Saskatchewan et à des degrés divers dans les autres gouvernements.

Le droit de refuser d'accomplir un travail dangereux est le second élément du système de responsabilité interne et tous les gouvernements, sauf ceux de l'Île-du-Prince-Édouard et de la Nouvelle-Écosse, assurent une protection contre les mesures de rétorsion de l'employeur à l'employé qui refuse d'accomplir un travail pour des motifs raisonnables (voir le tableau 17-9). La portée de cette protection dépend de l'interprétation qu'on donne au motif raisonnable et celle-ci varie selon les gouvernements.

Le droit de refuser d'accomplir un travail dangereux est fondamental, mais il est également important de songer à donner aux employés le moyen de prévenir ce travail si possible. Le Manitoba autorise un employé, qui croit raisonnablement qu'un danger peut exister, de sommer un inspecteur d'usine de procéder à une enquête avant qu'on ne cesse de travailler. Ce genre de clause peut éviter des arrêts de travail coûteux. Il permet également aux employés de confirmer ou d'infirmer leurs craintes et évite à l'employeur et aux employés l'inconvénient de réclamations pour des périodes de temps non travaillées. Afin d'éviter des réclamations sans fondement, on peut prévoir que ces inspections ne puissent être demandées que par un travailleur membre du comité sur la santé et la sécurité.

Le troisième élément du système de responsabilité interne est le droit des employés à obtenir tous les renseignements pertinents sur la santé et la sécurité au travail. Le droit de participer à des comités conjoints et de refuser d'effectuer des travaux risqués perd beaucoup de son efficacité si les employés n'ont pas accès aux renseignements relatifs aux risques sur le lieu de travail. On constate cependant que la législation du travail traite peu de ce droit et que les clauses qui le concernent sont exprimées en termes vagues et difficiles à appliquer. Le Centre canadien de la santé et de la sécurité au travail a été créé par le gouvernement fédéral en 1978, pour faire le tri de ces renseignements et pour dispenser des conseils aux employeurs, aux leaders syndicaux et aux autres parties concernées. Il n'a cependant pu diffuser que peu de renseignements depuis ses origines, surtout en raison d'un faible financement.

TABLEAU 17-9 Législation canadienne sur la santé et la sécurité dans le travail

Questions adressées selon la Loi justificative	Canada	C.-B.	Alberta	Sask.	Manitoba	Ontario	Québec	N.-B.	Terre-Neuve	Î.-P.-É.	N.-É.
1. Il est un devoir pour l'employeur de pourvoir à la sécurité et à la santé des travailleurs.	*	*	*	*	*	*	*	*	*		
2. Les employés doivent montrer de la prudence pour eux-mêmes et pour les autres travailleurs.	*	*	*	*	*	*	*	*	*		
Comités paritaires ou commission mixte											
3. La commission mixte *peut* être établie par la loi.	*	*	*	*	*	*	*	*	*		
4. Le travailleur et le directeur doivent coprésider le comité.	*		*	*	*						
5. L'employeur doit coopérer avec le comité.				*	*		*		*		
6. L'employé doit coopérer avec le comité.					*		*		*		
7. Le travailleur membre peut participer au débat sur le refus de travailler.	*	*		*		*	*		*		
8. Le travailleur membre peut accompagner l'inspecteur.		*	*		*				*		
9. La représentation des travailleurs peut être fixée quand il n'y a pas de comité.					*	*	*		*		
10. Les membres du comité sont rémunérés pour le travail en dehors des heures ouvrées.	*		*	*	*	*	*		*		

Droit de refus											
11. La protection est assurée contre les représailles pour refus de faire un travail dangereux.	*	*	*	*	*	*	*	*	*		
12. L'enquête par les ouvriers et la direction est obligatoire et consécutive à un refus de travailler.	*	*		*		*	*		*		
13. Le travailleur qui a une notion raisonnable du danger est protégé même si le hasard n'existe pas.	*	*		*	*	*	*		*		
14. Le travailleur peut faire appel sur la décision de la sécurité du travail.						*	*				
15. Les inspecteurs ont le plein pouvoir d'assurer une adhésion directe aux règlements.	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
16. Les inspecteurs peuvent stopper leur travail jusqu'à un accord.	*	*	*	*	*	*	*	*	*		
17. Le travailleur suppléant doit être informé d'un précédent refus.						*	*		*		
Droit à l'information											
18. L'employeur doit fournir toute information concernant la santé et la sécurité.				*	*	*			*		
19. L'employeur doit identifier toutes les substances dangereuses utilisées ou émises.	*	*		*		*	*		*		
20. L'employeur doit indiquer tout danger pour la santé sur une étiquette apposée sur le contenant.	*	*		*					*		
21. Les travailleurs sont autorisés à voir les rapports d'accident et d'inspection.	*	*		*	*	*	*				
22. La mise en place de normes doit nécessiter la participation du public.		*				*	*				

TABLEAU 17-9 Législation canadienne sur la santé et la sécurité dans le travail (suite)

Questions adressées selon la Loi justificative	Canada	C.-B.	Alberta	Sask.	Manitoba	Ontario	Québec	N.-B.	Terre-Neuve	I.-P.-É.	N.-É.
Services de santé											
23. Des examens médicaux doivent être offerts aux mineurs.	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
24. Des examens médicaux doivent être procurés à ceux qui sont exposés aux dangers de la silicone.		•		•	•		•		•		
25. Des examens médicaux doivent être procurés à ceux qui sont exposés aux dangers de l'amiante.			•	•	•		•		•		
26. Des examens médicaux doivent être procurés à ceux qui sont exposés fortement au bruit.		•					•				
27. L'employeur désigné doit fournir un service de santé.					•	•	•		•		
28. Le travailleur peut être tenu de passer un examen.	•		•	•	•		•	•	•		

Source : Richard M. Brown, « Canadian Occupational Health and Safety Legislation » dans *Osgoode Hall Law Journal*, 20 mars 1982, p. 90 – 118.

Nota : Même dans le cas où un règlement fait explicitement mention des questions de lieu de travail et de santé et sécurité, l'efficacité ou la portée de la clause varie d'une juridiction à une autre.

Le système de responsabilité interne aurait pu obtenir plus de succès s'il s'était occupé de la sécurité, au lieu de la santé. Les règlements et les normes qui définissent des niveaux dangereux d'exposition auraient pu obtenir plus de succès dans la prévention des risques relatifs à la santé des travailleurs. Ainsi, limiter le nombre de fibres d'amiante tolérables par centimètre cube d'air diminuerait efficacement un risque connu pour la santé. Le Canada pourrait à l'avenir intégrer plus étroitement ces deux systèmes. Il faut surveiller plus attentivement la plupart des substances pouvant provoquer des maladies, afin que l'exposition des travailleurs ne dépasse pas certains niveaux. Les comités conjoints pourraient vérifier l'efficacité de la législation sur la santé et la sécurité au travail en s'assurant que les employés concernés ont accès aux normes fixées et les comprennent et qu'ils utilisent leur droit de refuser de travailler si les niveaux d'exposition dépassent les limites autorisées par la loi.

Si la plupart des gouvernements ont adopté certains aspects du système de responsabilité interne, il y a des écarts prononcés dans la manière de considérer la santé et la sécurité au travail. En Colombie-Britannique, les programmes de santé et de sécurité professionnelles sont couverts par la Commission des accidents du travail, sauf pour l'industrie minière. Cet organisme est donc responsable de tous les aspects de l'indemnisation et de la prévention : la détermination des normes, les inspections et l'application de la loi. À l'Île-du-Prince-Édouard, la Commission des accidents du travail est également responsable de toutes les questions qui concernent la santé et la sécurité professionnelles. Pour d'autres gouvernements, les questions de prévention relèvent en général d'un ministère du gouvernement. Le système en vigueur en Alberta, plus que celui de toute autre province, à l'exception de l'Île-du-Prince-Édouard et de la Nouvelle-Écosse, s'en remet pour l'essentiel à la bonne volonté des parties. Un système limité d'inspection existe, mais les pénalités sont rarement imposées quand les normes ne sont pas respectées. Toutefois, même quand une réglementation précise traite des questions de santé et de sécurité au travail, l'efficacité de ces clauses varie beaucoup d'un gouvernement à l'autre.

Comment aborder le problème de la santé et de la sécurité professionnelles

La Commission croit que les employeurs, les employés et les responsables devraient accorder une attention croissante à la santé et à la sécurité professionnelles. Nous ne nions pas les progrès réalisés au cours de la dernière décennie : la diminution du taux de décès en est le signe le plus évident. Nous croyons cependant que des modifications au cadre législatif, en particulier l'accent accru mis sur le système de responsabilité interne, est une évolution qui va dans la bonne direction. N'empêche que la performance canadienne laisse encore beaucoup à désirer. Il est possible d'améliorer encore la situation par l'action concertée de toutes les parties touchées par les problèmes de santé et de sécurité professionnelles : les employeurs, les employés et leurs représentants, les gouvernements et les organismes de réglementation.

Cette Commission a été fortement impressionnée par la démonstration faite par *Du Pont Canada Inc.* affirmant qu'il est possible d'obtenir une excellente

performance de sécurité au travail quand on accorde une priorité élevée au sein de toute l'entreprise à la sécurité au travail et quand on obtient le soutien nécessaire à cet égard aux échelons les plus élevés de la direction. Comme *Du Pont Canada Inc.* l'a fait remarquer dans son mémoire à la Commission, sa performance, évaluée selon la fréquence de blessures ou de maladies incapacitantes, a été de façon continue supérieure à la moyenne de l'industrie dans une proportion de 25 à 35 pour cent. Le tableau 17-10 donne les taux de blessures incapacitantes pour la période qui va de 1977 à 1982. La situation des blessures non incapacitantes est également impressionnante.

Du Pont attribue ses succès dans la prévention des blessures aux principales caractéristiques suivantes de son programme de sécurité :

- la sécurité fait l'objet d'une priorité élevée et de la responsabilité de toute l'organisation;
- l'objectif de la prévention des blessures et de la détermination des risques pour la santé est commun à la direction, aux employés et aux syndicats, partout où ils sont présents;
- la sécurité est une responsabilité fonctionnelle de l'organisation. La direction est responsable de la sécurité à tous les niveaux de l'échelle, du plus bas jusqu'au plus haut[3].

La Commission recommande que d'autres organismes attachent la même importance à la santé et la sécurité que le fait *Du Pont Canada Inc.* et d'autres entreprises qui obtiennent d'excellents résultats en ce domaine. Un excellent dossier en matière de sécurité est certes avantageux pour une entreprise, en plus des avantages évidents qu'il vaut à l'ensemble de la société. C'est aussi un élément que *Du Pont* a souligné dans son mémoire :

> *Outre les aspects humanitaires importants qui découlent de bons résultats obtenus dans le domaine de la sécurité, la prévention des accidents et des blessures est une bonne affaire, et comme toutes les bonnes affaires, elle apparaît dans le bilan. Les dépenses consacrées à la sécurité offrent un excellent rendement. Il y a au moins cinq bonnes raisons économiques pour travailler en sûreté :*

TABLEAU 17-10 ***Du Pont Canada Inc.* comparé à l'industrie chimique et à toute l'industrie.**

	(Blessures causant une infirmité/200 000 heures d'exposition)					
	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Du Pont	0,04	0,04	0,09	0,12	0,08	0,06
Industrie chimique	1,06	1,10	0,88	0,69	0,74	0,64
Industrie dans sa totalité	2,48	2,56	2,67	2,79	2,21	2,11

Source : *Du Pont Canada Inc.*, mémoire, le 7 août 1984, p. 3.

1. *Une bonne performance dans le domaine de la sécurité aide à réduire les frais d'assurance et les cotisations à la Commission des accidents du travail.*
2. *Chaque fois que nous avons un accident, cela nous pose toute une série de problèmes pour lesquels il y a des frais à assumer.*
3. *Un des principaux avantages d'un bon programme de sécurité consiste dans ses effets sur le moral des employés. Cet avantage se traduit par un taux de rotation du personnel plus bas, une productivité plus élevée, une plus grande efficacité opérationnelle et un meilleur produit.*
4. *Toutes les entreprises s'efforcent d'en arriver à quelque chose qu'on appelle « bonne volonté ». Nous sommes certains que notre performance dans le domaine de la sécurité nous a aidés à attirer de nouveaux employés.*
5. *Nos clients savent que quand ils traitent avec Du Pont, ils font affaire avec une entreprise qui s'intéresse réellement à la sécurité.*

(*Du Pont Canada Inc.*, mémoire, le 7 août 1984, p. 7 – 8.)

Outre ces avantages qui découlent d'une excellente performance dans le domaine de la sécurité, les commissaires ont constaté qu'il y a un autre stimulant. À moins que les gestionnaires n'accordent une importance plus élevée à la santé et à la sécurité au travail, la réglementation gouvernementale en ce domaine s'accroîtra sûrement. Cette Commission recommande qu'on se fie encore plus au système de responsabilité interne pour obtenir la sécurité au travail qu'à une augmentation de la réglementation directe des gouvernements. Du point de vue des victimes, il est possible qu'il soit plus équitable de songer à réviser l'allocation des sommes tirées du fonds des accidents pour compenser plus complètement les blessures sérieuses aux dépens des petits accidents qui entraînent un handicap temporaire, étant donné la disponibilité limitée de fonds.

Cette Commission recommande également des stimulants économiques plus marqués pour encourager la sécurité au travail, à l'aide de primes d'accident de travail qui tiennent davantage compte de l'expérience des travailleurs. Le système actuel ne le fait pas, ce qui explique qu'une entreprise qui a obtenu des résultats particulièrement mauvais reporte sa responsabilité sur les autres entreprises du même groupe dans l'industrie et n'assume qu'une partie de l'augmentation des coûts dont elle est responsable. L'expérience est importante pour deux raisons : tout d'abord et de façon fondamentale, elle accorde un stimulant aux employeurs en vue d'éviter les accidents au travail. Elle assure également que le prix d'un produit reflète bien les frais sociaux imputables aux risques dans le milieu de travail. Les employeurs prétendent souvent qu'ils ne peuvent se permettre des coûts plus élevés imputables à un système d'évaluation plus complexe. De toute façon, ces frais se traduiront en dernier ressort par des prix plus élevés demandés aux consommateurs. Du point de vue de la société, il est important que le prix d'un produit traduise bien le risque lié à sa fabrication. S'il est possible de fabriquer des produits de remplacement à risques moins élevés, l'élément de risque compris dans le prix du produit aidera les consommateurs à faire le choix qui convient.

Les comités conjoints syndicats-patronat de santé et de sécurité ont obtenu un mandat sous une forme ou une autre de neuf des onze gouvernements canadiens. Si le système de responsabilité interne doit réussir, il est

indispensable que l'autorité fonctionnelle soit confiée à ces comités. Ces comités ne seront efficaces que dans une certaine mesure, si on les restreint à un rôle de conseillers. Diverses possibilités s'offrent en vue d'accroître les responsabilités de ces comités. Ils pourraient prendre une part plus active dans la planification et la mise en place des modifications et des ajouts sur les lieux de travail. Traditionnellement, on a considéré que les décisions relatives aux spécifications des constructions et au type de machinerie relevaient de la prérogative de la direction, mais nombre de risques rencontrés sur les lieux de travail sont liés de façon intrinsèque au mode de production. Les conseils d'un comité de sécurité sur la conception de l'usine pourraient s'avérer avantageux pour l'employeur et pour les employés.

Les comités pourraient également exercer les pouvoirs de décision quand un employeur et un employé sont en désaccord sur un cas de refus de travail dangereux. De plus, les employés membres du comité pourraient accompagner un inspecteur qui effectue une enquête sur le lieu de travail. Il faudrait assurer la formation de ces membres pour qu'ils puissent exercer une surveillance du milieu de travail, afin de détecter toute modification de ce milieu qui présente un risque pour les employés. Les syndicats et les comités conjoints ont l'importante responsabilité d'informer la main-d'œuvre des divers risques inhérents au milieu de travail et des droits des travailleurs à ce sujet. Le droit à l'information relative à la nature dangereuse du travail semble être l'élément le plus négligé du système de responsabilités internes. L'absence d'information ou le fait de ne pas avoir la même information empêche aussi le libre fonctionnement des mécanismes du marché. De l'avis de la Commission, le besoin se fait sentir d'exigences plus précises quant à la divulgation des renseignements par la direction. Les employés et leurs représentants devraient également avoir accès aux renseignements émanant de tierces parties au sujet des dangers que comporte une tâche, en autant que ces tierces parties soient un organisme de recherche ou un ancien employé.

La contribution la plus importante que le gouvernement peut apporter à ce domaine de la santé et de la sécurité professionnelles est de s'assurer de la révision continuelle de la législation et des normes, au fur et à mesure qu'on dispose de nouveaux éléments. Cet engagement est essentiel dans le domaine des maladies industrielles, puisqu'on utilise sur les lieux de travail de nombreux produits chimiques et d'autres natures qui peuvent présenter des risques élevés tous les jours. Si d'autres moyens peuvent s'avérer plus utiles pour traiter de la santé industrielle, c'est probablement l'imposition de normes susceptibles de permettre une meilleure surveillance des problèmes de santé professionnelle. Ces normes doivent tenir compte de la faisabilité économique et technique et exigent des études d'une plus grande portée sur les effets économiques, les avantages en terme de coûts ou les législations proposées. Le Canada peut tirer parti de l'expérience américaine en évitant ainsi nombre de coûts bureaucratiques, juridiques et administratifs qui ne sont pas nécessaires. Le Centre canadien de la santé et de la sécurité occupationnelle pourrait bien être l'agence pour mettre au point ces normes sur la santé de façon pratique, bénéficiant directement de l'apport des agences provinciales. Il faudrait que ce centre dispose du financement adéquat à cette fin et pour remplir les autres

charges qui lui sont confiées, comme le regroupement et la diffusion de statistiques nationales.

Les longues périodes de développement de nombreuses maladies, comme les multiples causes qu'elles peuvent avoir, posent un problème insoluble aux commissions d'accidents du travail qui tentent d'assurer une compensation aux travailleurs pour les maladies contractées ou les blessures subies « en dehors et au cours de l'emploi ». Le système actuel n'est pas conçu pour tenir compte du fait que bon nombre des maladies incapacitantes sérieuses peuvent avoir plusieurs causes. Divers cancers sont ainsi le résultat de plusieurs éléments agissant à diverses étapes du développement de la maladie. Les études épidémiologiques et la preuve de l'exposition peuvent mettre en évidence la présence de matières cancérigènes sur le lieu de travail, mais elles ne réussissent pas à prouver qu'un employé donné a contracté cette maladie du fait de ces conditions d'emploi ou comme conséquence d'habitudes personnelles ou d'un milieu toxique. « La charge statutaire d'établir que le lieu de travail est bien la cause d'une maladie est aussi lourde que l'était l'exigence de la *common law* voulant qu'on démontre que la négligence de l'employeur avait provoqué l'accident[6] ». Cette dernière obligation a disparu avec l'introduction des assurances sans égard à la responsabilité des commissions d'accidents du travail. Il est possible qu'on ne réussisse pas à indemniser les victimes de maladies industrielles sans introduire un plan général d'assurance sociale pour les handicaps qui indemniseraient les victimes indépendamment de la source de la blessure. Il est certain que les modifications proposées au système actuel d'indemnisation font peu pour augmenter l'aptitude des commissions d'accidents du travail à déterminer si les réclamations relatives aux maladies sont bien professionnelles par nature.

Une solution à ce problème consisterait à élargir de façon substantielle les prestations actuelles d'incapacité versées dans le cadre du Régime de pensions du Canada, comme l'a par exemple proposé le document de travail du gouvernement fédéral de 1982 intitulé *De meilleurs régimes de retraite pour les Canadiens*[7]. Une autre solution consisterait à fondre le système actuel de dédommagement pour les travailleurs dans un plan d'ensemble d'assurance-invalidité, comme l'a d'ailleurs proposé un auteur qui étudiait le système ontarien[8]. Même si les commissaires n'ont pas étudié ces options en détail, nous recommandons que les gouvernements fédéral et provinciaux les examinent avec grande attention, comme d'autres options d'ailleurs qui concernent les maladies industrielles.

On a enregistré au cours de la dernière décennie des modifications très marquées dans les domaines de la santé et de la sécurité professionnelles. On a constaté de plus une grande diversité des politiques prises par les divers gouvernements. On ne sait pourtant pratiquement rien encore des effets de ces modifications de politique pas plus qu'on ne peut dire quelle méthode s'est avérée la meilleure. Il continuera probablement à en être de même à moins qu'on ne s'efforce davantage de faire la compilation des statistiques qui permettraient des comparaisons interprovinciales et internationales, sans oublier d'autres travaux de recherche. Cette Commission estime que les

données disponibles sont adéquates, en raison de l'importance que les problèmes de santé et de sécurité professionnelles ont pour tous les Canadiens.

Recommandations

Les commissaires recommandent les mesures suivantes pour améliorer la santé et la sécurité au travail au Canada :

- accorder une plus grande importance à la santé et à la sécurité au travail aux niveaux les plus élevés de la direction;
- fournir des stimulants économiques plus marqués pour augmenter la sécurité au travail au moyen d'un système de cotisation aux commissions d'accidents du travail qui tiennent davantage compte de l'expérience au travail;
- continuer à se fier au système de responsabilité interne et le renforcer;
- reconnaître que l'indemnisation des travailleurs ne peut pas être une solution adéquate quand il s'agit de maladies industrielles; reconnaître qu'il faut d'autres mécanismes;
- reconnaître que la santé et la sécurité professionnelles sont une question d'intérêt national et qu'il faut disposer de plus de données et de recherche en la matière.

Notes

1. Richard M. Brown, « Canadian Occupational Health and Safety Legislation » dans *Osgoode Hall Law Journal*, vol. 20, mars 1982, p. 118.
2. Statistiques du Bureau international du travail (BIT), *Yearbook of Labour Statistics*, laisse entendre que le taux de blessures au travail au Canada (nombre de blessures signalées en proportion de l'emploi total) est élevé par rapport aux normes internationales. Une comparaison entre huit pays portant sur les statistiques de blessures pour la période qui se situe de 1976 à 1981 indique que le Canada a le taux de blessures le plus élevé (environ 1 travailleur sur 9 est blessé en moyenne). Le Canada est suivi par la France (1 sur 10), la Suisse (1 sur 13), l'Allemagne de l'Ouest (1 sur 13), les États-Unis (1 sur 17), la Suède (1 sur 35), la Hollande (1 sur 50) et la Norvège (1 sur 100). Il faut cependant se servir de ces données avec grande précaution. La période minimum d'incapacité nécessaire pour qu'un accident s'inscrive dans les statistiques varie beaucoup d'un pays à l'autre. C'est là un élément important parce que le nombre d'accidents mineurs est élevé. De plus, il y a d'autres variantes importantes dans la nature des sources, dans leur portée et dans les méthodes de compilation et d'enregistrement des statistiques sur les blessures et les maladies au travail. Il est donc possible que le taux élevé de blessures au Canada traduise des variantes dans le calcul et dans l'enregistrement des données plutôt que les risques plus élevés qui existent sur les lieux de travail.

   Le Canada enregistre également des résultats faibles, dans les comparaisons internationales, en ce qui concerne les décès au travail. C'est l'Allemagne de l'Ouest qui obtient les pires résultats en ce domaine avec environ 15 à 18 décès par 100 000 travailleurs entre 1976 et 1981. Viennent ensuite le Canada (9 à 11), la Suisse (7 à 12), la France (7 à 9), la Norvège (5 à 9), le Japon (5 à 6), les États-Unis (4 à 5), la Suède (3 à 4), et la Hollande enfin (1 à 3). Là encore, il faut considérer ces statistiques avec précaution car on les enregistre et les compile de façon différente selon les pays.

3. Les blessures incapacitantes sont les blessures qui imposent une absence du travail d'au moins un jour en plus du jour de la blessure, ou qui ont pour effet la perte d'un membre ou la perte d'une fonction physique permanente. Les blessures non incapacitantes sont les blessures mineures qui n'imposent pas d'absence au travail un jour complet.
4. Voir Pran Manga, Robert Broyles et Gil Reschenthaler, *Occupational Health and Safety: Issues and Alternatives*, rapport technique n° 6, Ottawa, Conseil économique du Canada, 1981, p. 41.
5. *Du Pont Canada Inc.*, mémoire du 7 août 1984, p. 11.
6. Paul C. Weiler, *Protecting the Worker from Disability: Challenges for the Eighties*, Toronto, ministère du Travail de l'Ontario, 1983, p. 55.
7. Santé et Bien-être social Canada et Finances Canada, *Pour de meilleurs régimes de retraite pour les Canadiens*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1982.
8. Weiler, *Protecting the Worker from Disability*. Afin de stimuler la prévention, il faudrait que le système soit partiellement financé par des prélèvements auprès des employeurs, prélèvements calculés d'après l'évaluation de leur contribution aux coûts du plan d'incapacité.

CHAPITRE 18

Enseignement et formation professionnelle

Introduction *811*
Note 813
L'enseignement primaire et secondaire *814*
Notes 817
L'enseignement postsecondaire *818*
Choix de réformes pour l'enseignement postsecondaire 826
Notes 834
La formation professionnelle *835*
La formation professionnelle dans les établissements d'enseignement 836
La formation en milieu de travail 837
La formation professionnelle pour les « décrocheurs » 839
Le recyclage et les congés d'étude payés 840
Notes 843
Recommandations *844*
L'enseignement postsecondaire 844
Autres programmes d'enseignement et de formation professionnelle 846

CHAPITRE 18

Enseignement et formation professionnelle

Introduction

En 1982, les Canadiens ont consacré à des programmes d'enseignement et de formation professionnelle près de 8 pour cent de leur produit national brut (PNB). En raison de la portée de ces programmes, de leur répercussion sur l'avenir du Canada et, surtout de leurs effets sur chaque citoyen, nous, commissaires, croyons que notre travail serait incomplet sans un examen de l'avenir des programmes d'enseignement et de formation professionnelle au Canada. Tout d'abord, nous devons mentionner les difficultés rencontrées à l'étude de ces programmes. Par rapport à l'importance de ce secteur sur l'avenir du Canada, il faut admettre que les données et analyses sont très rares sur ce sujet. En dehors des chiffres relatifs aux coûts et à la fréquentation scolaire, on dispose de peu de renseignements sur les programmes ou les étudiants au plan national. Les programmes d'étude varient d'une province à l'autre, et l'on s'est peu efforcé de définir les disparités entre les provinces ou d'établir un rapport entre l'efficacité des programmes et les circonstances qui président à leur application. On a effectué, sur la base d'échantillonnages nationaux, quelques sondages détaillés sur les étudiants du postsecondaire, qui donnent des renseignements essentiels à ceux qui sont chargés d'adopter les politiques concernées, mais on ne trouve rien aux niveaux primaire et secondaire. Les maisons d'enseignement et les conseils scolaires locaux évaluent constamment les cours, les programmes d'étude et les programmes scolaires, mais on ne retrouve qu'une fraction de cette information regroupée sur le plan national. En conséquence, nos recommandations sont basées sur infiniment moins de données que nous ne l'aurions souhaité.

Un certain nombre de sujets ont tendance à revenir sur le tapis dans toute discussion sur l'avenir des programmes canadiens d'enseignement et de formation professionnelle. Le débat met aux prises deux groupes, les « généralistes » et les « spécialistes ». Les généralistes estiment que la fonction

primordiale, bien que non exclusive, du système d'enseignement consiste à aiguiser l'esprit critique de l'élève, à améliorer son aptitude à résoudre divers problèmes et à faciliter son apprentissage. Ils maintiennent que le programme d'étude devrait inculquer essentiellement de solides notions d'anglais et de français, de mathématiques, de sciences, d'études sociales et, peut-être même, offrir des éléments d'informatique. Le conseil scolaire de Toronto a clairement exprimé ce point de vue dans sa présentation devant la Commission :

> *Ce qui semble d'une évidence absolue, c'est que le rôle de l'école ne peut pas et ne doit pas se limiter à fournir les compétences exigées par les besoins en main-d'œuvre. On doit offrir aux étudiants les possibilités qui leur permettront de participer activement à un processus d'éducation qui, de plus en plus, devient l'affaire de toute une vie [...]. L'école doit assumer une responsabilité capitale en vue de cultiver les aptitudes linguistiques et communication, en vue d'approfondir et de développer notre culture, et d'encourager nos jeunes à devenir des membres charitables, économes et critiques d'une société démocratique.* (Conseil scolaire de Toronto, exposé du 29 novembre 1983, p. 1.)

Les spécialistes estiment au contraire que le marché du travail commence à exiger des compétences techniques et spécialisées. Ils affirment donc que les enseignants doivent insister davantage sur la préparation pratique à des métiers précis ou à des familles de métiers. Ainsi, lors d'un certain nombre d'interventions devant cette Commission, ils ont insisté sur la nécessité, pour le système d'enseignement du Canada, de mettre l'accent sur la formation technique, surtout dans les domaines touchés par la « révolution » de la micro-électronique. En outre, une étude récente entreprise par l'*Ontario Institute for Studies in Education* (OISE) a établi que 58 pour cent des personnes interrogées trouvaient que les universités canadiennes devaient insister davantage sur les programmes orientés vers l'emploi[1].

Il ne faut pas considérer ces prises de position comme totalement opposées. Ainsi, l'un des intervenants a déclaré à la Commission :

> *[...] de poser la question de la formation entre des généralistes ou des spécialistes ou de la formation professionnelle versus la formation de base, c'est un faux débat. Une bonne formation de base est nécessaire à toute personne pour être capable de se doter d'une formation – une spécialité. Dans le même sens, une formation professionnelle valable n'est possible que dans la mesure où on a une bonne formation générale. S'il y a des grands objectifs à se fixer, c'est de développer ces concepts de complémentarité, en formation et en éducation.*
> (Monique Simard, transcription, vol. 1, Montréal, 30 mai 1984, p. 186.)

D'autres questions sont également importantes. Une, qui n'est pas des moindres, porte sur le montant des fonds destinés aux programmes d'enseignement et de formation professionnelle. On a souvent déclaré au cours des audiences que le Canada dépense trop peu pour l'enseignement postsecondaire et pour la formation professionnelle liées à l'emploi. Le point de vue contraire, à savoir que le Canada dépense trop, fut exprimé moins souvent, mais les programmes d'études supérieures sont souvent une cible populaire des partisans des compressions gouvernementales.

Un problème lié à l'établissement des budgets de l'enseignement et de la formation professionnelle est celui de déterminer un équilibre adéquat entre ces deux éléments. Les Canadiens, comme on le laisse souvent entendre, dépensent-ils trop pour les études supérieures et pas suffisamment pour les programmes de formation professionnelle orientés vers l'emploi? Comment peuvent répondre les établissements principaux d'enseignement postsecondaire à la nécessité d'offrir des programmes directement orientés vers le développement économique, tout en préservant une autre des fonctions historiques de nos universités de demeurer les principaux centres de culture et de recherche pure dans notre société?

Une autre question majeure – beaucoup diraient, la question principale – est celle des normes de l'enseignement. Les normes scolaires canadiennes sont-elles en déclin? Trahissons-nous nos étudiants, ainsi que nous-mêmes, en n'insistant pas sur l'excellence, en matière de rendement des établissements scolaires aussi bien qu'en ce qui concerne celui des étudiants? S'il y a déclin dans les normes, est-il « universel »? Ou bien est-il plus grave dans certaines parties de notre système que dans d'autres?

Finalement, la question de souplesse du système est l'une des préoccupations capitales que la Commission souhaite étudier. Les collèges et universités du Canada et, dans une moindre mesure, ses écoles primaires et secondaires, sont souvent accusés de ne pas savoir s'adapter aux réalités contemporaines. Cette accusation soulève un certain nombre de questions : l'accusation est-elle justifiée? Si elle l'est, même en partie, il reste à savoir si les Canadiens sauront y faire face sans abolir l'autonomie des établissements scolaires? Comment notre société répondra-t-elle aux besoins de formation professionnelle des étudiants qui quittent l'école trop tôt et à ceux des adultes qui souhaitent se réinsérer dans des programmes de formation professionnelle et d'enseignement plus tard dans la vie? Dans les pages qui suivent, nous accorderons notre attention sur tous ces sujets importants.

Note

1. D.W. Livingstone et D.J. Hart, *Public Attitudes Toward Education in Ontario*, Toronto, Ontario Institute for Studies in Education, (OISE), 1981, p. 31.

L'enseignement primaire et secondaire

Quand ils abordent la question de l'enseignement et de la formation professionnelle sur le plan national, les Canadiens ont tendance à passer sous silence l'enseignement primaire et secondaire. C'est compréhensible si l'on considère la forte contribution financière du gouvernement canadien à l'enseignement postsecondaire, l'attention considérable accordée à l'enseignement primaire et secondaire aux niveaux local et provincial, le manque de données regroupées à l'échelle nationale et, bien entendu, le fait que les Canadiens aient toujours estimé que l'enseignement primaire et secondaire relevait de la compétence des provinces. Pourtant, à cause de l'importance qu'il revêt pour l'avenir du Canada, l'enseignement primaire et secondaire mérite que nous l'étudiions.

De fait, on a souvent avancé que l'enseignement primaire et secondaire importe plus, pour l'avenir du pays, que l'enseignement supérieur. La Commission estime que les trois niveaux sont importants et, bien que la majeure partie de son analyse porte sur l'enseignement et la formation postsecondaire, elle tient à faire quelques remarques sur la question de l'enseignement primaire et secondaire. Ces programmes méritent un examen attentif pour la simple raison que la majorité des Canadiens ne poursuivent pas leurs études au-delà du niveau secondaire. Un tiers des Canadiens, seulement, le fera. Les tests portant sur les disciplines et les aptitudes fondamentales (mathématiques, lecture, vocabulaire, expression, raisonnement abstrait et créativité) permettent de prévoir les revenus futurs de façon plus précise que les autres méthodes d'évaluation portant sur les caractéristiques personnelles. Les tests que l'on fait passer durant les premières années de formation permettent apparemment de prévoir la profession et les résultats finaux des élèves de façon aussi précise que les tests passés dans les années ultérieures. Il ressort souvent des diverses analyses coûts-avantages que les bénéfices nets par dollar additionnel dépensé sont plus élevés dans l'enseignement secondaire que dans le postsecondaire. On peut donc penser que les responsables des politiques publiques au Canada doivent accorder une attention particulière à la qualité de l'enseignement dispensé dans nos écoles primaires et secondaires, que l'enseignement traditionnel soit destiné principalement à permettre l'adaptation au changement technologique ou autre ou qu'il serve à former une population instruite et capable d'adaptation.

Jusqu'à une date récente, les enseignants canadiens avaient tendance à dispenser un enseignement « libéral » : choix de cours diversifiés, souplesse accrue des programmes, nouvelles méthodes d'enseignement, importance moindre des examens traditionnels, telle était la norme. Les commentaires entendus lors des audiences de la Commission semblent indiquer que les résultats de cette tendance sont généralement perçus de façon négative. Cependant, bien que les Canadiens paraissent préférer un enseignement structuré, les avis sont très partagés quant à savoir si les réformes des programmes d'études devraient mettre l'accent sur un retour aux méthodes traditionnelles ou s'il faut préparer davantage les élèves au marché du travail. Ainsi, 59 pour cent d'un échantillon de Canadiens interrogés en 1983 se prononçaient en faveur d'un retour à la tradition, alors que 73 pour cent des personnes interrogées au cours d'une autre enquête effectuée la même année

par le même organisme, convenaient que « notre système d'enseignement mettait trop l'accent sur la formation purement théorique[1] ».

L'opinion générale, bien reflétée dans les mémoires présentés à la Commission et dans ses audiences, ainsi que dans divers sondages, est que le niveau de qualité a baissé dans nos écoles; pourtant, les faits recueillis ne permettent pas d'être aussi catégorique. Il ressort d'un des principaux relevés de ces études[2] que le rendement des élèves s'est amélioré aussi souvent qu'il a diminué. Les auteurs signalent également que, d'après les responsables de l'enseignement qu'ils ont questionnés dans tout le pays, le niveau s'est élevé dans les matières scientifiques, est resté à peu près inchangé en mathématiques et a quelque peu baissé en littérature et dans les langues. Cependant, l'on dispose de peu de renseignements provenant de tests administrés à l'échelle nationale. Aux États-Unis, des tests d'aptitudes scolaires largement utilisés, ont permis de constater que le niveau avait diminué régulièrement entre 1960 et 1980; un certain redressement s'est produit ces dernières années, mais on n'a pas encore retrouvé le niveau d'avant 1960.

L'inquiétude au sujet de la qualité de l'enseignement primaire et secondaire n'est pas chose nouvelle. Un spécialiste de l'histoire de l'enseignement au Canada rapporte que même avant 1960 :

> *D'une conférence à l'autre, les délibérations portaient sur le relâchement des normes scolaires [...]. Comme l'indiquaient les discussions lors des congrès de la CUC (Conférence des universités canadiennes) tenus au cours de ces décennies, le manque de formation des « finissants » du secondaire dans toutes les matières faisait l'objet de plaintes nombreuses [...]. La préparation médiocre des élèves qui entraient à l'université était attribuée à un enseignement de piètre qualité dans les écoles primaires et secondaires et, par extension, aux universités qui n'avaient pas assumé la responsabilité de la formation des maîtres dans ces écoles[3].*

La Commission est particulièrement préoccupée par les programmes d'études suivis par les filles, spécialement au niveau secondaire. Pour toutes sortes de raisons, ces élèves semblent suivre moins de cours de sciences et de mathématiques que les garçons. Cette situation aggrave la sous-représentation des femmes dans les emplois reliés à la technologie. Ce problème mérite une attention particulière, mais cela n'implique pas nécessairement d'importants programmes publics. Un changement de mentalité des élèves, des parents et de la société, des efforts de la part des enseignants et des conseillers en vue d'assurer un meilleur équilibre dans ces disciplines entre les femmes et les hommes constituent peut-être une solution préférable.

Pour des raisons bien fondées, tenant à la fois à la tradition et au partage des compétences, le gouvernement fédéral n'intervient dans l'enseignement primaire et secondaire que pour mettre au point des programmes de langues officielles relativement restreints, pour dispenser aux personnes au travail la formation de base qui leur manque dans le cadre de leur travail et pour appuyer les programmes de cours d'anglais – langue seconde – et cours de langues – héritage culturel. On peut aussi ajouter à cette liste les paiements de péréquation du gouvernement fédéral qui fournissent une aide indirecte à tous les niveaux d'enseignement dans certaines provinces. De fait, à l'origine,

l'une des raisons invoquées pour ces paiements était le besoin de maintenir des normes convenables d'enseignement dans tout le Canada.

La Commission ne pense pas que le gouvernement fédéral devrait s'engager davantage dans ce domaine, mais elle est convaincue, compte tenu des préoccupations du public au sujet des normes et de la qualité de l'enseignement, qu'il nous faut nous doter d'un organisme national dont la tâche serait d'élaborer des méthodes d'évaluation du rendement scolaire et de surveiller les normes dans tout le Canada. Rien n'illustre mieux ce besoin que l'incapacité de la Commission de trouver des renseignements fiables, qui soient recueillis régulièrement et dans toutes les provinces, pour établir des comparaisons entre les résultats scolaires des élèves et les normes d'enseignement.

Dans ce domaine, la situation au Canada est très différente de celle qui prévaut aux États-Unis. Dans ce pays, le département fédéral de l'Éducation effectue lui-même des recherches et soutient des organismes semi-publics, tel le *National Institute of Education*. Aux États-Unis, on a formé plusieurs comités nationaux sur l'enseignement et des fondations privées telle la *Carnegie Institution*, de Washington, parrainent des études régulièrement. Plus particulièrement, les études du rendement scolaire portant sur de longues périodes et sur différentes méthodes d'enseignement, nombreuses aux États-Unis, sont presque inexistantes au Canada.

L'organisme national que nous recommandons serait composé de personnes possédant une expérience directe de l'enseignement et de personnes extérieures à ce secteur. Il représenterait la population des deux langues officielles du Canada et devrait reconnaître l'importance de l'enseignement pour maintenir l'intégrité culturelle du Canada français. Il devrait disposer de ressources lui permettant d'effectuer des recherches de manière indépendante et présenterait un rapport public, de préférence tous les ans. Il devrait posséder un personnel permanent suffisamment nombreux pour fonctionner sans interruption, mais il pourrait aussi recourir avec profit à des responsables de l'enseignement détachés par les gouvernements provinciaux et locaux. Il pourrait être créé sous l'égide du Conseil des ministres de l'éducation, mais sa crédibilité serait sans doute meilleure s'il n'était pas financé par l'État. Aux États-Unis, des fondations privées appuient des organismes de ce genre; une formule du même genre serait l'idéal au Canada. En effet, en accordant une aide effective au financement et à la planification d'un tel organisme, le secteur privé ferait preuve, d'une façon admirable, d'un intérêt réel à l'égard des questions de politiques d'enseignement. Mais puisqu'il a toujours été assez difficile au Canada d'obtenir une aide financière du secteur privé en faveur des organismes de recherche politiques, les gouvernements fédéral et provinciaux pourraient créer un fonds de dotation qui permettrait à cet organisme de conserver une indépendance suffisante. Nous désirons cependant souligner notre préférence pour un financement assuré par le secteur privé.

Notes

1. Information fournie par *Decima Research Ltd*, Toronto.
2. Consulter Verner R. Nyberg et Brigitte Lee, *Evaluating Academic Achievement in the Last Three Years of Secondary School in Canada*, Toronto, Canadian Education Association, 1978.
3. Robin S. Harris, *A History of Higher Education in Canada 1663–1960*, Toronto, University of Toronto Press, 1976, p. 376, 377 et 384.

L'enseignement postsecondaire

Même si l'enseignement postsecondaire relève des provinces et la formation professionnelle, à la fois des gouvernements fédéral et provinciaux, les dépenses totales engagées par le gouvernement fédéral dans la formation professionnelle et l'enseignement postsecondaire se sont élevées à 8 milliards de dollars en 1983–1984. Au cours de cette année scolaire, on comptait 330 000 étudiants à plein temps dans les collèges canadiens et dans les universités, on en comptait 462 000 à plein temps et 283 000 à temps partiel.

Diverses raisons poussent les gouvernements à soutenir largement l'enseignement postsecondaire et la formation professionnelle. Pour ce qui est de la formation professionnelle, le but est de fournir aux employeurs une main-d'œuvre qualifiée et aux aspirants au marché du travail, les compétences nécessaires pour participer le mieux possible au développement de notre économie. En ce qui concerne l'enseignement postsecondaire, les objectifs sont moins nets; ils englobent l'enseignement, la recherche et la préservation des valeurs culturelles. L'importance relative accordée par les différents observateurs à ces objectifs peut varier, mais la plupart s'accordent sur le fait que nos universités doivent répondre à ces trois objectifs à la fois, et que nos collèges communautaires doivent s'occuper avant tout d'enseignement et de formation professionnelle.

Puisque l'enseignement est indéniablement du ressort des provinces, il peut paraître illogique que le gouvernement fédéral participe massivement au financement de l'enseignement postsecondaire. La plupart de ceux qui se sont présentés devant la Commission n'étaient pas de cet avis. La grande majorité a estimé que l'enseignement postsecondaire justifiait l'exercice de certaines fonctions à l'échelle nationale et donc que le gouvernement fédéral y avait un rôle à jouer.

Les raisons invoquées étaient multiples. Pour certains, la mobilité de la main-d'œuvre au Canada fait de l'enseignement supérieur une question d'intérêt national. D'autres ont fait remarquer que, en raison de sa responsabilité en matière de gestion économique, le gouvernement fédéral devra, à l'avenir, assumer un rôle accru relatif à l'enseignement postsecondaire et la formation professionnelle, puisque notre économie sera de plus en plus fondée sur des connaissances approfondies. D'autres encore estiment que, comme les résultats des recherches et des activités culturelles effectuées dans les universités canadiennes débordent du cadre de la province où elles se réalisent, le gouvernement fédéral doit avoir son mot à dire. Certains pensent que, sans l'aide fédérale, certaines petites provinces seraient incapables d'assurer des services à un niveau suffisant. D'autres estiment que les étudiants devraient être libres de s'inscrire aux établissements d'enseignement supérieur de leur choix et craignent que, faute d'une aide du gouvernement fédéral, la mobilité soit freinée lorsque les frais de scolarité sont différents selon l'origine des étudiants. Ces opinions ont été exprimées par des personnes provenant de toutes les provinces et appartenant aux deux grands groupes linguistiques. Lorsqu'on s'opposait à la présence fédérale dans ce secteur, cette opposition visait rarement toute participation fédérale, mais préconisait plutôt qu'elle soit limitée à une assistance financière inconditionnelle.

La Commission est d'accord avec ces positions et est tout à fait convaincue que le gouvernement du Canada a un rôle important à jouer dans l'enseignement postsecondaire et la formation professionnelle. Elle ne va certainement pas jusqu'à adopter le point de vue de certaines personnes, selon lesquelles les universités devraient être des organismes nationaux dépendant du gouvernement du Canada. Nous sommes cependant convaincus que le gouvernement fédéral doit demeurer présent dans le domaine de l'enseignement postsecondaire. Aussi examinerons-nous maintenant la forme que devrait revêtir cette participation.

Avant 1951, le gouvernement fédéral partageait le coût de certains programmes de formation professionnelle dispensés par les provinces et fournissait une assistance directe à l'enseignement des anciens combattants. De 1951 à 1967, le gouvernement du Canada a accordé aux universités une subvention fixe par étudiant. Cette aide était proportionnelle au nombre d'étudiants inscrits et était versée directement aux établissements par un conseil des universités; elle n'était pas transmise par l'intermédiaire du gouvernement provincial. Par contre, entre 1968 et 1977, le gouvernement fédéral versait aux provinces 50 pour cent des frais d'exploitation des établissements d'enseignement postsecondaire soit, en 1968, 15 dollars par étudiant, indexé. Après 1972–1973, l'augmentation du taux de contribution a été fixée à 15 pour cent en 1968 et le versement effectif de ces fonds a été assuré par les gouvernements provinciaux.

En 1977, aux termes des lois sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces sur le Financement des programmes établis (FPE), l'aide fédérale a été de nouveau complètement remaniée, pour prendre en gros la forme qu'elle revêt actuellement. Au lieu de subventions variables fondées sur les frais des établissements d'enseignement, les gouvernements provinciaux devaient recevoir un financement global, calculé d'après le nombre d'habitants dans la province et versé sous forme d'espèces et de transferts de points d'impôt. Bien que destinée en principe à aider l'enseignement postsecondaire, cette aide n'avait en fait pas grand rapport avec les dépenses engagées dans ce secteur par chaque province. Ainsi, bien que le total des sommes versées était à l'origine relié aux frais d'exploitation des établissements d'enseignement postsecondaire en 1975–1976, on ne demandait aux provinces aucune participation financière précise dans le domaine de l'enseignement secondaire comme condition des subventions fédérales. De plus, les augmentations annuelles étaient fondées sur l'accroissement de la population et du produit intérieur brut, plutôt que sur les frais d'exploitation des établissements d'enseignement postsecondaire. Que cette situation soit due ou non au mécanisme du FPE, presque toutes les provinces ont connu depuis 1977 une diminution des dépenses effectuées par étudiant, en dollars constants, au niveau postsecondaire; les exemples les plus frappants de cette tendance sont celui de l'Ontario sur une longue période et, tout récemment, de la Colombie-Britannique. Cependant, nous devons faire remarquer qu'en Ontario, à cause du très grand nombre d'élèves au niveau secondaire dans cette province, les dépenses par habitant dans le domaine de l'enseignement postsecondaire sont relativement élevées, malgré les transferts peu élevés par étudiant. En général, les versements en espèces et les transferts de points

d'impôt, destinés en principe à l'enseignement postsecondaire, représentaient 70 pour cent des subventions à l'exploitation accordées par le gouvernement de cette province aux universités et aux collèges en 1977–1978 et 80 pour cent, en 1984–1985. Dans cinq provinces, Terre-Neuve, Île-du-Prince-Édouard, Nouveau-Brunswick, Manitoba et Colombie-Britannique, le transfert fédéral pour l'enseignement postsecondaire est en réalité plus élevé que les subventions à l'exploitation accordées par ces provinces aux établissements d'enseignement. Cet état de chose a provoqué des accusations selon lesquelles les gouvernements provinciaux utilisaient à d'autres fins des sommes élevées que le Parlement avait destinées à l'enseignement postsecondaire. Par conséquent, un grand nombre de personnes appartenant ou non aux établissements d'enseignement postsecondaire, ont exprimé la crainte que le mécanisme du FPE soit peut-être pas le meilleur moyen pour le gouvernement fédéral de soutenir l'enseignement postsecondaire.

Les provinces ont mis au point un vaste éventail de systèmes et de méthodes de financement de l'enseignement supérieur, avec le résultat que ce financement est en majeure partie discrétionnaire. Les provinces répartissent l'aide qu'elles peuvent « se permettre » en fonction des budgets relatifs accordés par le passé aux divers établissements, en tenant compte, quelque peu, de l'évolution récente des inscriptions. Dans cette situation, les frais de scolarité versés par les étudiants ne représentent souvent pour les universités que le seul stimulant financier qui s'est adapté à l'évolution de la demande de cours. De plus, le stimulant, même dans ce cas, est limité étant donné que les gouvernements provinciaux exercent un contrôle serré sur les droits d'inscription qui, de toute façon, représentent moins de 15 pour cent des frais de fonctionnement des universités. Dans ce contexte, il serait assez normal que les Canadiens s'attendent à une certaine léthargie des établissements d'enseignement postsecondaire face à l'évolution de la demande.

Malgré cette situation, on a constaté au cours des vingt dernières années une évolution accentuée dans la composition de la clientèle des universités et collèges au Canada. Au cours de cette période, le nombre d'étudiants inscrits à temps partiel n'a cessé d'augmenter. Ainsi, depuis 1962–1963, leur proportion par rapport au nombre total d'étudiants du postsecondaire est passée de 23,7 à 37,6 pour cent. Au début et au milieu des années 1960, l'augmentation des inscriptions dans les arts et les sciences a été spectaculaire. Par contre, après 1970, le nombre d'inscriptions dans les facultés d'arts a amorcé une baisse qui s'est poursuivie jusqu'à nos jours. En 1970–1971, on comptait 14,6 pour cent d'étudiants préparant un baccalauréat en sciences humaines, contre 8,5 pour cent en 1982–1983. En 1965–1966, presque 32 pour cent des inscriptions au baccalauréat se retrouvaient dans les facultés d'éducation. Bien que le nombre d'étudiants inscrits à ces programmes n'ait pas baissé, ces facultés n'ont pas connu la croissance remarquable des universités en général au cours des années 1970. Ainsi, en 1983–1984, les facultés d'éducation ne comptaient que 12,9 pour cent du total des inscriptions au baccalauréat. Dans le domaine des sciences, les inscriptions au niveau du baccalauréat ont progressé légèrement, de 10 à 11 pour cent, depuis le début des années 1970, alors que dans l'administration des affaires, le nombre d'inscriptions augmentait très nettement en proportion du total. En 1983–

1984, par exemple, 15,7 pour cent des étudiants de premier cycle à plein temps étaient inscrits à des cours de commerce ou d'administration des affaires, alors qu'en 1970–1971, la proportion n'était que de 8,3 pour cent.

Avant la récession de 1981–1983, nombreux étaient les Canadiens à penser que le nombre d'étudiants en génie ou en informatique n'augmentait pas assez rapidement pour répondre aux besoins de notre économie. Et certains n'ont évidemment pas manqué de déclarer devant la Commission que les Canadiens devraient continuer de s'en inquiéter. Entre 1977 et 1981, cependant, le nombre de diplômés en génie a augmenté à une moyenne annuelle de 9,1 pour cent au Canada, tandis que le nombre total d'étudiants inscrits dans les universités canadiennes s'accroissait en moyenne de moins de 1 pour cent par an.

Il ressort des chiffres qui précèdent que, malgré la rigidité du financement et l'opinion publique courante, les universités ont réagi dans une certaine mesure à l'évolution de la demande au cours des années 1960 et 1970. Il est cependant plus difficile de déterminer si leur adaptation a été suffisante et si la qualité de l'enseignement a évolué en même temps que les chiffres bruts d'inscriptions. Il est même plus difficile d'évaluer la faculté d'adaptation des collèges communautaires, les données étant encore plus rares en ce domaine.

Quels qu'aient été les résultats obtenus par le secteur postsecondaire au Canada et sa souplesse d'adaptation au cours des vingt dernières années, il faut bien voir que ce qui a été réalisé l'a été en bonne partie en même temps que le système se développait. Si, parce que le nombre d'étudiants ou le financement diminuent, le système d'enseignement postsecondaire se contracte au Canada, il risque d'avoir beaucoup plus de mal à s'adapter aux besoins futurs de notre économie. Ainsi, les conséquences éventuelles de l'évolution des inscriptions sur la capacité d'adaptation et, en fait, sur la nature même de nos établissements postsecondaires, sont à la fois très importantes et difficiles à traiter.

Actuellement, 86 pour cent des étudiants canadiens de premier cycle inscrits à plein temps sont âgés de 18 à 24 ans. Le « bassin de clientèle » constitué par cette tranche d'âge pour nos établissements postsecondaires a plafonné en 1982–1983; il diminuera régulièrement jusqu'en 1997 et ne devrait plus changer par la suite. L'évolution du nombre d'étudiants dépendra du taux d'inscription, en particulier chez les 18–24 ans. Vingt-quatre pour cent des Canadiens appartenant à cette tranche d'âge fréquentent actuellement des établissements d'enseignement postsecondaire, et 13,5 pour cent d'entre eux étudient à l'université; il n'y a qu'aux États-Unis où cette proportion soit supérieure dans les universités, où elle se situe à 18,5 pour cent.

Vers le milieu des années 1990, le nombre de Canadiens âgés de 18 à 24 ans s'élèvera à 2,6 millions de personnes, contre 3,3 millions actuellement. Si l'on suppose un taux de fréquentation constant, le nombre d'étudiants à plein temps au niveau postsecondaire sera inférieur de 168 000 au chiffre actuel qui s'élève à 792 000. Pour que la population étudiante reste constante, il faudrait que le taux d'inscription augmente de 6 pour cent ou qu'il y ait davantage d'étudiants plus âgés.

Il faut faire ici plusieurs mises en garde. D'abord, toute projection du nombre d'inscriptions s'appuie inévitablement sur des hypothèses. Il est tout à fait possible que le taux d'inscription des plus de 24 ans augmente. C'est ce que les commissaires souhaitent parce qu'ils sont convaincus de l'importance de s'instruire tout au cours de la vie. Il se peut aussi que le taux d'inscription des étudiantes, qui est déjà très proche de celui des étudiants, continue d'augmenter. Puisque les enfants de parents qui détiennent un diplôme universitaire sont trois fois plus susceptibles de fréquenter l'université que les enfants de parents qui n'ont pas reçu de formation supérieure, il est également possible que le taux global de fréquentation des 18–24 ans s'accroisse à mesure que les enfants des parents, de plus en plus nombreux, qui ont fait des études supérieures arrivent à cette tranche d'âge. Par contre, si aucune de ces hypothèses ne se vérifie, le nombre d'inscriptions diminuera. Quoi qu'il arrive, les données sur les tendances des inscriptions sont tellement vitales dans la planification en matière d'enseignement postsecondaire, qu'il deviendra indispensable de tenir à jour une base de données sûre ainsi que des instruments analytiques sérieux.

Ensuite, la faculté d'adaptation du système d'enseignement dépend davantage des ressources dont il dispose et des possibilités d'adaptation des établissements d'enseignement que du nombre d'étudiants. Il n'y a aucune raison pour que l'ensemble des ressources accordées aux établissements d'enseignement soit directement lié à ce nombre. En fait, au cours des dernières années, l'augmentation de ces ressources n'a pas suivi celle des inscriptions, peut-être parce que, prévoyant une diminution ultérieure de ces dernières, on ne voulait pas accroître massivement les ressources affectées à ce secteur.

La question de savoir si l'enseignement postsecondaire et la formation sont actuellement « sous-financés » a suscité un débat animé lors des audiences de la Commission. Lorsqu'on se demande si l'aide globale accordée actuellement par le gouvernement à l'enseignement et à la formation professionnelle est « adéquate », on pose une question de politique extrêmement délicate, à laquelle il n'existe en fait pas de réponse bien nette. Bien que certaines dispositions de notre régime fiscal n'encouragent pas à investir dans le capital humain, et que certains éprouvent toujours des difficultés à financer leurs études ou activités de formation, l'enseignement et la formation professionnelle bénéficient pourtant dans l'ensemble de subventions élevées. Il est possible que l'action du gouvernement ait pour effet d'encourager plus qu'il ne faudrait les investissements dans l'enseignement et la formation professionnelle par rapport à des investissements d'ordre plus matériel[1].

On n'est pas davantage renseigné lorsqu'on fait des comparaisons avec les autres pays. Les sommes consacrées par le Canada à l'enseignement sont proches des dépenses moyennes des autres membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) : elles s'élevaient en 1981 à 6,2 pour cent du PIB, par rapport à une moyenne de 6,1 pour cent pour l'ensemble de l'OCDE[2]. Alors que le Canada se classait au huitième rang sur dix en 1960, les taux de croissance nettement supérieurs à la moyenne enregistrés entre 1965 et 1970 le faisaient passer au cinquième rang sur douze en 1975. Les pays scandinaves se sont classés régulièrement en tête, tandis

que l'Allemagne et le Japon traînaient derrière. Les États-Unis dépensaient un peu moins que le Canada. Entre 1975 et 1981, les dépenses ont diminué dans tous les principaux pays membres de l'OCDE, sauf en Italie et au Japon, en grande partie à cause de la réduction des inscriptions.

On répète souvent qu'une forte augmentation des dépenses dans le secteur de l'enseignement et de la formation professionnelle sera nécessaire afin d'aider les Canadiens à s'adapter aux effets des technologies nouvelles sur la main-d'œuvre. En fait, il est très difficile de prévoir les effets qu'auront sur le marché du travail les technologies nouvelles des dix à quinze prochaines années. Selon certains, parmi les professions et les industries où ces nouvelles techniques prendront le plus d'importance, se retrouvent la totalité ou presque des tâches de bureau, une bonne partie de l'industrie manufacturière, des services financiers, des communications et, peut-être, le commerce de gros et de détail. On peut s'attendre à des déplacements de main-d'œuvre de ces secteurs vers des domaines tels que les services aux particuliers (la restauration par exemple), les services de santé (à cause du vieillissement de la population), la construction et l'industrie des loisirs. Certains de ces secteurs exigeront peut-être un niveau d'instruction assez élevé, mais il est loin d'être évident que le niveau d'instruction *moyen* doive être plus élevé que par le passé. En fait, il pourra même être inférieur.

Les récentes projections des besoins en main-d'œuvre à moyen terme, publiées par la Commission canadienne de l'emploi et de l'immigration, font ressortir les incertitudes qui prévalent en ce domaine. Ces projections portent à croire que les taux de croissance les plus élevés se retrouveront dans des emplois d'analystes de méthodes et de gestion, de chimistes, de physiciens, d'architectes, d'ingénieurs de différentes spécialités, de vendeurs de publicité et de services aux entreprises. Ces occupations sont relativement peu nombreuses cependant. Ainsi, en 1983, 9 000 Canadiens seulement occupaient des postes d'analystes de méthodes et de gestion et on ne comptait que 4 700 personnes employées dans la vente de services aux entreprises. Par conséquent, des taux de croissance élevés ne se traduisent pas toujours par une forte augmentation du nombre de nouveaux emplois et n'indiquent pas nécessairement un besoin de niveaux plus élevés d'instruction. Le plus grand nombre de nouveaux emplois, en chiffres absolus, se retrouvera probablement dans des occupations comme les services de secrétariat et de sténographie, la tenue de livres, la conduite de camions, les services de conciergerie, de restauration ou de soins infirmiers. Ainsi, même si l'on sait que le marché du travail connaîtra des transformations importantes, provoquées par une concurrence croissante sur le marché international, il est très difficile de prévoir quels seront les effets de cette évolution sur la formation exigée dans tel ou tel domaine.

L'évaluation des besoins futurs dans l'enseignement comporte de grandes incertitudes, ce qui explique que plusieurs Canadiens, sinon la plupart d'entre eux, devront se recycler au cours de leur existence. C'est ce qui amène la Commission à mettre l'accent sur la valeur d'une formation générale solide, qui permette « d'apprendre à apprendre », afin que les Canadiens soient en mesure de s'adapter rapidement et efficacement à l'évolution du marché du travail.

Compte tenu de tous ces éléments et du besoin continu qui se manifeste pour la formation spécialisée en un grand nombre de domaines, les commissaires ont ressenti une profonde inquiétude lorsqu'ils ont entendu plusieurs affirmer qu'avec le financement dont ils disposent actuellement, les établissement scolaires éprouvent d'énormes difficultés à maintenir le niveau général de leur enseignement, la qualité de leurs recherches et le bon état de leurs installations. Ainsi qu'on l'a mentionné, les gouvernement provinciaux se sont montrés très réticents à accroître les ressources de ces établissements, en raison de la politique actuelle de restrictions budgétaires et de l'hypothèse d'une baisse des inscriptions à l'avenir. En outre, à tous les paliers de gouvernement, on estime généralement que l'ensemble des ressources consacrées à l'enseignement et à la formation professionnelle sous toutes leurs formes devrait être plafonné ou réduit en proportion du PNB. Cela signifie que toute augmentation des dépenses dans un secteur a dû être compensée par une diminution ailleurs. Cette ligne de conduite est compréhensible, mais ce n'est peut-être pas forcément la meilleure. Un système d'enseignement postsecondaire vigoureux comporte de nombreux avantages. Les Canadiens, dans les années 1960, se sont véritablement efforcés de se doter d'un système d'enseignement de très grande qualité. Avec le recul, il semble encore aujourd'hui que cette décision ait été judicieuse; probablement, ce serait faire preuve d'esprit à courte vue que de laisser ce système se détériorer au point de devenir un système d'enseignement à rabais.

Les considérations au sujet de l'enseignement postsecondaire se sont surtout centrées sur les changements survenus au cours des dix à vingt dernières années, mais, sur un point particulier, les choses n'ont pas changé au cours de cette période. Les étudiants issus de familles aisées sont toujours beaucoup plus nombreux, en proportion, à poursuivre des études postsecondaires que les jeunes dont la famille ne peut compter que sur un revenu modique. En 1974 par exemple, d'après Statistique Canada, « 55 pour cent des enfants de familles aisées (revenu annuel supérieur à 25 000 dollars) fréquentaient des établissements postsecondaires, contre 11,6 pour cent des jeunes de plus de 18 ans dans les familles défavorisées (revenu inférieur à 5 000 dollars)[3]. » D'après une étude sur les bénéficiaires du système universitaire de l'Ontario :

> *Ce système profite essentiellement aux enfants des classes moyenne et supérieure. En ce sens, le système universitaire constitue un poste important de dépenses publiques qui tend à être financé par les contribuables relativement pauvres, au profit des personnes relativement aisées[4].*

Bien que les résultats d'une enquête auprès des étudiants effectuée par le secrétariat d'État n'aient pas été publiés lors de la rédaction de ce *Rapport*, il semble que cette répartition se soit maintenue au cours des années 1980. Cette conclusion a d'ailleurs été confirmée par l'Association des universités et collèges du Canada dans son mémoire à la Commission :

> *Il y a encore beaucoup à accomplir si on veut que ceux qui font partie de toutes les couches socio-économiques de notre société bénéficient de l'égalité d'accès à*

l'enseignement supérieur. En dépit des programmes fédéraux et provinciaux de prêts et d'allocations en faveur des étudiants dans le besoin, les groupes socio-économiques qui se situent au bas de l'échelle sont encore sous-représentés dans les universités. Selon des études récentes, les raisons d'ordre économique ne sont qu'un des multiples facteurs qui déterminent un étudiant à entreprendre des études postsecondaires. Le milieu et l'endroit où il habite, l'appartenance ethnique, le sexe sont des facteurs qui entrent en ligne de compte lorsqu'il s'agit de s'inscrire à l'université.

(Association des universités et collèges du Canada, mémoire, le 1er novembre 1983, p. 6.)

Dans une certaine mesure, on pourrait redresser cette situation, d'abord en augmentant les crédits affectés à la formation professionnelle, à laquelle les Canadiens à bas revenus s'inscrivent en plus grand nombre, et ensuite, en aidant davantage les Canadiens à revenus peu élevés qui désirent poursuivre des études postsecondaires. Il ne convient probablement pas, en vue d'accroître les ressources consacrées aux programmes de formation professionnelle, de procéder à des transferts directs au détriment des universités. En outre, les structures sociales et familiales continueront de représenter un obstacle important à l'accès de bien des étudiants à faible revenu à l'enseignement postsecondaire, quelle que soit l'aide offerte.

Finalement, les membres de la Commission, tout en étant préoccupés par les difficultés de financement de l'enseignement postsecondaire, ont remarqué, non sans inquiétude, que les interventions des représentants de ce secteur portaient moins sur la façon dont ils pourraient aider les Canadiens à s'adapter à un monde en évolution que sur leurs besoins pressants de revenus supplémentaires. Les représentants de ce secteur ont accordé moins d'attention que nous ne l'avions espéré à la manière d'utiliser ces sommes pour résoudre les problèmes qui existent au sujet de l'enseignement. Les idées nouvelles présentées à la Commission venaient surtout de l'extérieur du secteur de l'enseignement. Par conséquent, nous devons observer que le secteur de l'enseignement postsecondaire fait face à de sérieux problèmes. Les syndicats de professeurs, la tendance à recruter les gestionnaires à l'intérieur de l'établissement, des corps professoraux vieillissants et assurés de la sécurité d'emploi, l'incertitude quant au rôle des établissements d'enseignement postsecondaire dans la société, tous ces éléments conjugués à une attitude de défense du *statu quo* ne nous semblent pas témoigner de la vigueur de ce secteur. Nous avons été déçus de ne pas entendre plus d'idées nouvelles au sujet de son propre avenir de la part d'un secteur qui devrait être l'un des plus créateurs de la société.

L'étude des données sur l'opinion publique révèle que les Canadiens appuient l'enseignement postsecondaire et qu'ils ne croient pas qu'il faille couper dans les programmes, les installations et les budgets. Les témoignages entendus lors des audiences nous portent à croire, cependant, que l'homme du peuple souhaite plus de réformes dans l'enseignement postsecondaire que ceux qui œuvrent dans ce secteur. Voilà pourquoi nous avons étudié un vaste éventail de réformes et nous avons analysé en détail des réformes qui peuvent apparaître assez radicales.

Choix de réformes pour l'enseignement postsecondaire

On a fait part à cette Commission d'un grand nombre d'inquiétudes quant à l'enseignement postsecondaire. Une bonne partie de celles-ci ne peuvent être évaluées de façon rigoureuse, alors que d'autres ne concernent pas vraiment le gouvernement fédéral. Il n'empêche que les mécanismes de financement dont se sert le gouvernement fédéral pour venir en aide aux établissements d'enseignement postsecondaire sont lourds de conséquences sur le fonctionnement réel du secteur et représentent le principal instrument qui permette au gouvernement fédéral d'y exercer une influence. Il y a quatre grands groupes de questions étroitement reliés que les mécanismes de financement de l'enseignement postsecondaire peuvent aborder : les niveaux de financement, la qualité du système, sa flexibilité et sa capacité d'adaptation, ainsi que son accessibilité. Les questions les plus délicates ont probablement trait à la flexibilité et à la faculté d'adaptation du système ainsi qu'à son aptitude à atteindre un niveau d'excellence. En admettant que ce soient les points où se manifeste le plus vivement l'inquiétude du grand public et que les Canadiens soient d'avis qu'il faille y apporter les améliorations les plus sensibles, il pourrait alors devenir nécessaire de modifier de façon marquée les mécanismes de financement de l'enseignement postsecondaire.

Le sens des responsabilités des enseignants et la crainte de mesures éventuelles du gouvernement sont de nature à provoquer une réaction salutaire en vue d'en arriver à des solutions aux problèmes actuels. Ces réactions peuvent également faire défaut. Il est possible que les institutions d'enseignement soient incapables de reconnaître les effets de l'évolution technologique sur l'enseignement, incapables de s'y adapter, ou encore qu'elles ne réussissent pas à redistribuer les ressources parmi elles. Elles pourraient également procéder à des ajustements que les gouvernements ou le public peuvent facilement contrôler, au détriment de la qualité ou d'autres aspects de l'enseignement qui sont plus difficiles à percevoir de l'extérieur. Ces inquiétudes semblent justifier la recherche de moyens de financement plus flexibles destinés aux établissements d'enseignement postsecondaire, afin de les inciter à viser à plus de flexibilité et à de plus hauts niveaux d'excellence.

Les gouvernements provinciaux pourraient peut-être encourager les universités et les collèges à atteindre l'excellence et à s'adapter à l'évolution en leur permettant d'augmenter les frais de scolarité, sans s'exposer à des réductions correspondantes des subventions provinciales. La conséquence la plus importante des droits d'inscription non liés pourrait être de susciter une réaction plus marquée à la demande d'inscription. Les universités pourraient exiger des droits d'inscription plus élevés pour les programmes où la demande est forte et les coûts élevés; la perspective de revenus additionnels inciterait les établissements d'enseignement à augmenter le nombre d'élèves dans ces programmes. Il faut toutefois se rendre compte qu'il s'ensuivrait probablement une augmentation considérable des frais moyens d'inscription. Ces augmentations nuiraient à l'égalité d'accès à l'enseignement postsecondaire si aucune mesure ne venait faire contre-poids, qu'il s'agisse de l'augmentation de la limite d'emprunt dans le cadre du Programme canadien des prêts aux

étudiants (PCPE), d'un programme de remboursement des prêts en fonction des revenus ou de l'offre de bourses et de prêts-bourses à des conditions plus avantageuses.

En réservant un plus grand contrôle aux établissements d'enseignement sur la structure de leurs frais de scolarité, on constaterait sans doute des variations plus importantes de frais entre les programmes et, en particulier, entre les établissements en fonction des coûts et de la nature des programmes dispensés. Certains offriraient probablement un enseignement à bas prix, sans fioritures, alors que d'autres offriraient un enseignement intensif, de plus haute qualité, visant des niveaux élevés de rendement. Les deux méthodes sont souhaitables et appropriées puisqu'elles répondent à un véritable besoin de la société. Certains établissements d'enseignement formeraient un grand nombre d'étudiants ordinaires et ainsi rempliraient bien leur rôle. D'autres s'adresseraient à un plus petit nombre d'étudiants exceptionnels et effectueraient des recherches avancées et, de cette façon, accompliraient bien leur tâche. En résumé, on se retrouverait de la sorte avec un système d'enseignement postsecondaire beaucoup plus hétérogène, de nature à servir efficacement les besoins fort variés de différentes catégories d'étudiants de niveau postsecondaire. Il pourrait s'avérer politiquement difficile pour tout gouvernement provincial d'agir unilatéralement et d'autoriser une augmentation prononcée des frais de scolarité. Pour cette raison, il faudrait agir à cet égard à l'échelle nationale. La coopération fédérale-provinciale serait certainement le moyen d'y arriver le plus sûrement.

Si l'on devait adopter des structures variables de frais de scolarité, on pourrait en accroître le résultat en canalisant l'aide du fédéral à l'enseignement postsecondaire vers les étudiants plutôt que vers les gouvernements provinciaux. En versant les subventions aux étudiants plutôt qu'aux provinces, le gouvernement fédéral soutiendrait par le fait même les programmes recherchés par les étudiants. Les gouvernements provinciaux pourraient alors autoriser une augmentation des frais de scolarité accordant ainsi aux établissements d'enseignement postsecondaire la flexibilité nécessaire pour s'adapter efficacement aux fluctuations de la demande d'inscription.

De quelle façon le gouvernement fédéral pourrait-il apporter une aide directe aux étudiants? Premièrement, le gouvernement fédéral pourrait mettre en place un système de bons pour frais de scolarité ou de crédits d'impôt partiels qui serait en fait un transfert direct de revenus aux étudiants. Le transfert de l'aide fédérale couvrirait une portion déterminée de frais de scolarité dans un cadre traditionnel, y compris la formation professionnelle dans un établissement d'enseignement, dépassant un montant déductible fixe jusqu'à un plafond donné. Cela reviendrait à accorder des subventions aux étudiants, en fonction des coûts des programmes. Un crédit d'impôt pour frais de scolarité aurait pour effet de détourner les fonds fédéraux destinés à l'enseignement. Ces fonds seraient dorénavant transférés des subventions globales à l'enseignement à l'aide directe aux étudiants, de façon à encourager les provinces à augmenter les frais de scolarité. Dans la limite du plafond donnant droit au crédit d'impôt, chaque augmentation des frais serait compensée par l'augmentation de l'aide du gouvernement fédéral aux

étudiants. Sans nécessairement rendre « politiquement » facile l'augmentation des frais de scolarité par les provinces, ce système la rendrait possible.

Il n'y a aucune raison de croire que le coût net moyen pour les étudiants augmenterait nécessairement. En général, le transfert fédéral compenserait les augmentations de frais de scolarité. Cependant, il est possible, et peut-être même souhaitable, que certaines augmentations se produisent. Les contributions du secteur privé, y compris les frais de scolarité des étudiants, sont actuellement très faibles par rapport à ce qui existait dans le passé. Il est peut-être normal de s'attendre à ce que les bénéficiaires de l'enseignement postsecondaire, y compris les étudiants et les employeurs, en assument un peu plus les coûts. Cette augmentation des coûts pourrait être plus marquée dans certaines universités que dans d'autres. Elle refléterait alors certains éléments du marché, comme l'avantage pour l'étudiant de recevoir sa formation dans une université plutôt que dans une autre.

Il est essentiel que les étudiants à faibles revenus, qui possèdent les qualités requises pour poursuivre des études supérieures, ne soient pas exclus du système pour des raisons financières. Dans ce but, il est très important que le PCPE ou un programme de remplacement pour le remboursement en fonction des revenus soit facilement accessible.

Le crédit fédéral remplacerait la partie de transfert en espèces du FPE. Ce montant s'élèvera, en 1985–1986, à deux milliards de dollars. Le Québec, pour sa part, reçoit un abattement en points d'impôt pour l'enseignement postsecondaire; si le gouvernement fédéral devait accorder un abattement semblable aux autres provinces, les sommes dont on disposerait pour effectuer des transferts directs aux étudiants seraient réduites d'environ 450 millions de dollars. Au cours de cette année scolaire, il y aura environ 850 000 étudiants à plein temps au niveau postsecondaire qui recevront l'équivalent des paiements de transfert en aide directe. Le montant moyen d'un crédit d'impôt individuel pourrait donc s'élever à environ 1 850 dollars.

La Commission recommande également que le gouvernement fédéral examine une version quelque peu différente d'un programme d'aide directe à l'étudiant. On pourrait affirmer que les étudiants du deuxième et du troisième cycle, grâce à leur formation supérieure, contribuent dans une très grande proportion à l'économie et au développement culturel de notre pays. La mobilité de ces étudiants et des diplômés de ces programmes est probablement plus grande que celle des étudiants du premier cycle et des bacheliers. Il serait peut-être opportun que le gouvernement étudie la possibilité d'accorder une aide substantielle aux étudiants du deuxième et du troisième cycle et une aide proportionnellement réduite à ceux du premier cycle. Par exemple, si le crédit ou le bon du premier cycle était réduit en moyenne à 1 500 dollars par étudiant, 450 millions de dollars seraient ainsi libérés en faveur de 53 000 étudiants à plein temps du deuxième et du troisième cycle et 34 000 étudiants à temps partiel. Si on prend pour acquis ces groupes équivalent à 64 000 étudiants à plein temps, le montant par étudiant serait d'environ 7 000 dollars. De la sorte, on augmenterait considérablement le pouvoir d'achat de ces étudiants, on intensifierait la concurrence entre les universités pour attirer ces étudiants et, par conséquent, on encouragerait le développement de l'excellence de l'enseignement. Compte tenu de la générosité de ces

dispositions, il serait important, naturellement, de suivre ces programmes avec soin afin d'assurer le respect des normes d'enseignement et d'éviter qu'un trop grand nombre d'étudiants entreprennent des études supérieures. Bien que nous ne précisions pas quel montant on devrait verser aux étudiants du deuxième et du troisième cycle, nous recommandons d'étudier cette question.

Notre proposition en faveur d'une aide directe à l'étudiant suppose que l'aide financière aux établissements d'enseignement postsecondaire est destinée, essentiellement, à couvrir les coûts d'enseignement, bien qu'un programme destiné aux étudiants du deuxième et du troisième cycle dispenserait une aide appréciable aux projets de recherche. Nous avons déjà constaté qu'en réalité les établissements d'enseignement postsecondaire, en particulier les universités, offrent une grande diversité d'autres services à la société. Les plus importants sont la recherche, la conservation et le développement de la culture et du savoir, et d'autres apports à la collectivité comme des conférenciers ou des experts-conseils rémunérés ou bénévoles. Une formule de financement reposant uniquement sur les inscriptions des étudiants du premier cycle ne refléterait pas totalement la valeur de ces apports. On pourrait donc accorder des subventions additionnelles aux établissements dont le taux de publication est supérieur à la moyenne ou qui obtiennent du secteur privé, un pourcentage de subventions de recherche supérieur à la moyenne. Il serait également possible que les sommes accordées par différents organismes attribuant des subventions, couvrent les frais généraux des projets de recherche comme c'est le cas maintenant aux États-Unis. De même, les universités pourraient elles-mêmes mettre sur pied une formule nationale de répartition des fonds destinés à venir en aide à la recherche et aux services aux étudiants.

Bien entendu, l'utilisation de certaines sommes à ces fins plutôt que pour des subventions directes aux étudiants aurait pour effet d'augmenter les frais d'enseignement pour les étudiants et, dans une certaine mesure, avantagerait la recherche dans les universités.

Afin d'assurer et de faciliter l'accès à l'enseignement postsecondaire aux étudiants à faibles revenus, le Programme canadien des prêts aux étudiants devrait être maintenu. De plus, le montant des prêts devrait être augmenté pour les étudiants qui ont les qualités requises pour être admis à des programmes à coûts élevés. Autre solution, le PCPE pourrait être remplacé par un programme de remboursement des prêts en fonction des revenus ultérieurs. Un programme de ce genre n'est pas souhaitable pour toutes les formes d'aide directe aux étudiants mais il pourrait servir à accorder une aide financière additionnelle aux étudiants qui en ont besoin. En effet, il diminuerait le risque financier d'une formation postsecondaire pour les Canadiens à faibles revenus, puisque, si la formation additionnelle n'entraîne pas de revenus plus élevés, le coût de cette formation sera réduit proportionnellement. En outre, et c'est peut-être tout aussi important, il éliminerait la nécessité de déterminer, avant même de fixer les termes du prêt-bourse, si un étudiant est à la charge de ses parents. Cette disposition du PCPE actuel a toujours été difficile à appliquer et plusieurs étudiants ont appris à la contourner dans le but de réduire le coût du prêt, quelle que soit leur situation familiale. De plus, un système de remboursement en fonction des revenus ne nécessite pas une

évaluation des « besoins », puisque le remboursement sera déterminé automatiquement selon les revenus, une fois le diplôme obtenu, plutôt que selon les besoins au moment du prêt.

Évidemment, une aide financière directe à l'étudiant aurait des effets notables sur la distribution des revenus entre les provinces. On aura, à la lecture du tableau 18-1, une idée de ces conséquences (déplacements en dollars entre les provinces) si le programme avait été en vigueur au cours de l'année 1982–1983. L'on ne dispose pas des données pour l'année 1984–1985, mais le montant en dollars courants serait d'environ 11 pour cent plus élevé et la répartition au tableau 18-1 resterait essentiellement la même.

L'Ontario, le Québec et la Nouvelle-Écosse recevraient chacun environ les mêmes montants si le nombre d'étudiants se maintenait. L'augmentation la plus considérable, 5,1 pour cent, se produirait en Ontario. La Colombie-Britannique subirait une diminution de 9 pour cent par rapport au financement actuel, tandis que cette diminution s'élèverait à 8 pour cent pour Terre-Neuve, l'Île-du-Prince-Édouard et la Saskatchewan. Ces changements résulteraient d'une répartition réelle des étudiants puisque, contrairement à la formule FPE actuelle, un programme d'aide financière directe à l'étudiant entraîne une distribution de l'argent selon la population étudiante plutôt que selon une formule par habitant. De plus, les montants d'aide varieraient selon les frais de scolarité et selon le déplacement de la population étudiante. Ces changements, à la fois inévitables et voulus, refléteraient un système obéissant à la loi du marché.

L'examen des problèmes actuels et des possibilités en ce qui concerne l'enseignement postsecondaire et son financement comporte pour les Canadiens les choix suivants :

- Un retour à la solution précédant la formule de financement du FPE par laquelle le gouvernement fédéral transférait aux gouvernements provinciaux 50 pour cent des coûts d'exploitation des établissements d'enseignement postsecondaire. La contribution fédérale en serait réduite, mais les gouvernements provinciaux seraient incités à augmenter leurs contributions puisque ces augmentations entraîneraient des transferts plus élevés du gouvernement fédéral aux provinces.
- L'attribution par le gouvernement fédéral d'un montant égal au financement provenant des provinces, excluant les points d'impôt transférés dans le cadre du FPE. Cette mesure se traduirait par une très importante diminution des contributions fédérales, de 600 à 900 millions de dollars; les gouvernements provinciaux pourraient reporter au moins une partie de cette diminution sous forme de coupures sur les établissements d'enseignement postsecondaire. Après la diminution initiale des contributions fédérales, cette formule conduirait probablement, elle aussi, à l'augmentation des dépenses provinciales.
- Le gel des contributions de base du fédéral au niveau actuel ou à un niveau légèrement inférieur accompagné d'un paiement en contrepartie par le gouvernement fédéral de 50 pour cent des augmentations provinciales dans ce domaine. Puisque l'augmentation des dépenses provinciales serait accompagnée de la même augmentation des dépenses fédérales, cette

TABLEAU 18-1 Transferts interprovinciaux en dollars issus du remplacement du Financement des programmes établis (FPE) par des fonds directs aux étudiants

	(FPE 1982–1983 en millions de dollars) Versements de fonds	Impôt	Total	Fonds fictifs[a] après l'équivalent de la répartition de l'abattement	Inscriptions 1982–1983[b] EPS à plein temps	Transferts directs aux étudiants dans la province[c]	Total des gains (pertes dans la province)	Variations en pourcentage à partir des transferts de fonds en monnaie courante	Variations en pourcentage à partir des autorisations de FPE en monnaie courante
Terre-Neuve	47 186	37 339	84 525	29 400	11 470	22 221	(7 179)	−15,2	−8,5
Î.-P.-É.	10 150	8 032	18 182	6 300	2 500	4 843	(1 466)	−14,4	−8,1
Nouvelle-Écosse	70 486	55 777	126 263	43 900	23 870	46 236	2 336	+3,3	+1,9
Nouveau-Brunswick	57 932	45 842	103 774	36 100	15 320	29 675	(6 425)	−11,1	−6,2
Québec	334 843	623 129	957 972	334 800	181 280	351 139	16 339	+3,0[d]	+1,7
Ontario	667 834	610 188	1 288 022	448 200	265 100	513 499	65 299	+9,8	+5,1
Manitoba	85 621	67 752	153 373	53 400	23 400	45 326	(8 074)	−9,4	−5,3
Saskatchewan	84 179	61 124	145 303	50 600	20 100	38 934	(11 666)	−13,9	−8,2
Alberta	130 854	211 913	342 767	119 300	57 740	111 842	(7 458)	−5,7	−2,2
Colombie-Britannique	195 062	217 024	412 086	143 400	54 910	106 361	(37 039)	−19,0	−9,0
Yukon et T.N.-O.	5 160	5 263	10 423	4 900	0	0	(4 900)	–	–
Total	1 699 307	1 943 383	3 642 690	1 270 300	655 690				

Source : Canada, Secrétariat d'État, *L'aide du gouvernement du Canada à l'éducation*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1983, p. 17.

a) « Les versements de fonds fictifs » sont calculés en admettant que le gouvernement fédéral cède à toutes les provinces l'équivalent de l'abattement du Québec pour l'éducation postsecondaire. Sa valeur est calculée en multipliant le montant total du droit par le quotient des fonds du Québec rapport au montant total du droit;

b) Les étudiants à temps partiel ne sont pas inclus. Ils représentent environ 10 pour cent du total des étudiants de chaque province;

c) La valeur du transfert est approximativement de 1 937 dollars. Si on inclut les étudiants à temps partiel, cette valeur fera baisser ce chiffre à 1 750 dollars (en dollars constants 1982) le montant total allant à chaque province sera égal aux transferts aux étudiants et à la valeur de l'abattement. La valeur de l'abattement sera égale à la valeur de la monnaie courante moins la valeur des fonds fictifs;

d) Pour calculer ce pourcentage, la valeur des liquidités québécoises a été ajustée pour inclure la valeur approximative de l'abattement. La valeur de l'ajustement est d'environ 537 275 000 dollars.

formule encouragerait également une augmentation des dépenses provinciales.

Si le troisième choix est préférable, il offre des inconvénients non négligeables. Il tend à fixer les contributions du fédéral aux niveaux records actuels, si la contribution de base est définie à ces niveaux actuels. Elle permettrait aux gouvernements provinciaux, qui comptent relativement peu d'établissements d'enseignement postsecondaire, de retenir une grande partie des contributions fédérales et de financer toute augmentation subséquente sur une base de 50/50. Cette formule tendrait à consolider l'avantage pour les finances provinciales de ce que d'aucuns considèrent comme un sous-financement de la part des provinces. Si cette formule amenait une réduction des contributions de départ, les gouvernements provinciaux pourraient la transmettre aux établissements d'enseignement. Tous ces choix possibles supposent que les gouvernements provinciaux réagiront au « 50 cents pour un dollar » en augmentant leurs dépenses dans les domaines où ils pourront obtenir les fonds en question. Il ne fait pas de doute que ce soit tentant en théorie, mais l'expérience nous enseigne que son attrait s'est manifesté à une époque où le budget du secteur public était en croissance et où les dépenses pour les programmes d'enseignement étaient très populaires.

La Commission a aussi étudié une variante du troisième choix possible décrit ci-haut. Le gel des contributions en espèces du gouvernement fédéral aux provinces, au niveau des contributions de l'année 1984–1985, entraînerait des économies appréciables. Elles seraient de l'ordre de 130 millions de dollars en 1984–1985, selon les taux de croissance nominale du PIB, de plus de 200 millions de dollars en 1985–1986 et au-delà de 300 millions de dollars en 1986–1987. Grâce à ces fonds, le gouvernement fédéral serait en mesure d'apporter une impulsion remarquable à la recherche au Canada. Les fonds seraient affectés aux frais généraux de la recherche dans les universités canadiennes et à l'achat de biens d'équipement. Les chercheurs chevronnés pourraient de la sorte se libérer des tâches d'enseignement. De plus, il pourrait ainsi naître d'excellents centres de recherches spécialisés. Nous croyons que ce choix mérite, lui aussi, un examen attentif. Il faut voir cependant que le transfert de fonds mentionné est susceptible d'exercer des effets défavorables sur les programmes de premier cycle et les collèges communautaires. En conséquence, il serait peut-être préférable de consacrer la moitié des subventions additionnelles à la recherche dans les universités. L'autre moitié irait en paiements de contrepartie, sur une base fédérale-provinciale de 25/75, à l'augmentation des subventions provinciales aux établissements d'enseignement postsecondaire.

Toutes les façons de modifier les formules de financement ont des imperfections; il est dès lors tentant de s'en tenir au *statu quo*. Mais les audiences ont révélé un niveau élevé d'insatisfaction quant à la situation actuelle, tant chez ceux et celles qui œuvrent au sein du système que parmi le public en général. Tous les mécanismes normaux de transferts fiscaux ont été essayés et jugés insatisfaisants. Nous recommandons donc que les Canadiens étudient sérieusement la possibilité de mettre en place des réformes plus profondes. Celles-ci comporteraient des transferts directs du gouvernement fédéral aux étudiants et s'accompagneraient d'une « dé-réglementation » des

frais de scolarité dans les établissements d'enseignement postsecondaire. Quant à la couverture des frais généraux de la recherche, nous recommandons que certains des fonds actuellement transférés dans le cadre du FPE le soient aux organismes attribuant des subventions. Tel est le cas du Conseil national de recherches (CNR), du Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie (CRSNG) et du Conseil de recherches en sciences humaines (CRSH). Les subventions de recherche attribuées par ces conseils prévoiraient la pleine couverture des frais généraux de la recherche. Nous croyons que les autres choix méritent également qu'on s'y arrête. Nous sommes plus particulièrement convaincus qu'il importe que les gouvernements fédéral et provinciaux amorcent des négociations au sujet de l'enseignement postsecondaire. Depuis trop longtemps, les deux ordres de gouvernement se sont soustraits à la nécessité d'étudier le financement et les structures des établissements et des programmes de l'enseignement postsecondaire.

Finalement, les commissaires désirent commenter davantage deux points particuliers. Premièrement, ils souhaitent attirer l'attention sur les moyens les plus divers qui permettent d'offrir un enseignement supérieur grâce aux techniques modernes de communications. Les avantages de la formation dans les campus universitaires et collégiaux sont indéniables, mais ce n'est pas là une solution accessible à des millions de Canadiens qui ne vivent pas à proximité d'établissements d'enseignement postsecondaire. Il est possible, en revanche, de présenter des cours à la télévision, que ce soit par satellite ou sur cassette, de transmettre le savoir à l'aide de réseaux d'ordinateurs personnels, ces divers procédés se complétant, le cas échéant, de documentation de référence. Ce sont là des innovations très intéressantes en mesure de dispenser l'enseignement à nombre de Canadiens qui n'auraient pu y avoir accès autrement. Nous voulons manifester notre admiration et notre appui à ceux qui ont été des pionniers dans ces domaines. Nous recommandons que les gouvernements continuent à leur venir en aide et à les encourager à aller plus loin.

Nous désirons également faire certaines observations sur le milieu de la recherche en sciences sociales dans les universités canadiennes. Ces remarques sont fondées sur notre propre expérience, puisque le personnel de recherche de la Commission y a été recruté et que nous y avons trouvé l'expertise en recherche, pierre angulaire de ce *Rapport*. Dès le début de nos travaux, il devint évident que le Canada comptait un grand nombre de chercheurs possédant une connaissance approfondie de notre société et de l'économie canadienne. Nous n'avons pas manqué de personnes aptes à effectuer des recherches sur les questions canadiennes et à présenter leurs conclusions de façon utile pour la Commission. Nous avons constaté un vif intérêt pour toutes les grandes questions que nous désirions aborder. Nous avons également constaté certaines faiblesses.

Les sciences sociales au Canada semblent caractérisées par l'esprit de clocher. Alors qu'on possède d'excellentes connaissances des questions canadiennes, l'aptitude à étudier des situations canadiennes données ou les politiques canadiennes par rapport aux autres pays nous paraît singulièrement limitée. Il est difficile, par exemple, de trouver des chercheurs canadiens qui puissent nous renseigner sur les derniers développements survenus en d'autres

pays. Nous avons constaté que les universitaires canadiens ne participent pas toujours autant qu'ils le pourraient aux réseaux internationaux de recherche et que la recherche canadienne de pointe, dans certains domaines d'un intérêt particulier pour la Commission, est assez rare. Nous avons été surpris de constater que peu d'économistes avaient approfondi la question des politiques des ressources et que nous ne comptions presqu'aucun spécialiste de l'étude du gouvernement des États-Unis et de ses politiques.

Cet esprit de clocher généralisé pourrait partiellement être attribuable à la domination dans le domaine des sciences sociales au Canada des théories américaines et des personnalités du milieu des sciences sociales formées aux États-Unis au cours des années 1960 et 1970. Ce n'est certes pas là une particularité souhaitable pour la vie universitaire canadienne. Nous avons également constaté un cloisonnement entre les diverses disciplines. Les économistes, les politicologues et les avocats à l'emploi de la Commission voulaient bien travailler ensemble, mais il devint vite évident que c'était là, pour eux, une expérience nouvelle. Les commissaires et le personnel de la Commission ont donc dû s'efforcer, non sans difficultés, de mettre au point une méthode d'intégration de l'ensemble des éléments mis à leur disposition.

Nos suggestions face à cette situation relèvent de l'évidence même. On devrait encourager les universitaires et les établissements d'enseignement canadiens à poursuivre des recherches multidisciplinaires, de même qu'à entreprendre des travaux qui ouvriront les horizons de notre pays au-delà de ses propres frontières. Les organismes publics qui accordent des subventions et les programmes destinés à encourager la recherche en sciences sociales devraient porter une attention particulière à cet aspect de la recherche dans les universités canadiennes.

Notes

1. Au cours des années 1960 et 1970, les économistes se sont efforcés d'évaluer les taux de rendement des dépenses d'enseignement. Leur objectif principal consistait à déterminer s'il y avait un sur-financement ou un sous-financement généralisé dans ce secteur. En général, de telles études portent à croire que le taux de rendement est assez élevé (par exemple, entre 10 et 15 pour cent), quoiqu'une baisse se soit produite au cours des années 1970. Bien que de telles estimations aient eu une influence considérable dans les années 1960, cette influence a diminué au cours des années 1970.
2. Organisation de coopération et de développement économiques, *Dépenses sociales 1960 – 1990 : problèmes de croissance et de maîtrise*, Paris, OCDE, 1985. (À noter que les données comparatives de l'OCDE portent sur les dépenses en éducation. Lorsqu'on ajoute le financement par l'État de la formation professionnelle, les dépenses totales atteignent environ 8 pour cent du PIB.)
3. Cité dans Lars Osberg, *Economic Inequality in Canada*, Toronto, Butterworth, 1981.
4. O. Mehmet, *Who Benefits from the Ontario University System: A Benefit-Cost Analysis by Income Groups*, Toronto, Conseil économique de l'Ontario, 1978, p. 45.

La formation professionnelle

Dans nos remarques précédentes portant sur la question du marché du travail, nous avons insisté sur le besoin d'aider les individus à bien réagir aux changements et aux bouleversements provoqués par l'évolution économique, le marché du travail et la poussée technologique. À cette fin, les gouvernements peuvent fournir une aide financière directe, assurer la diffusion de l'information au sujet des nouvelles occasions qui se présentent et promouvoir la formation professionnelle.

La majeure partie de l'aide gouvernementale à la formation professionnelle a été consacrée à des programmes de formation offerts surtout dans les collèges d'enseignement général et professionnel (CEGEP) et les collèges communautaires. L'essentiel de la formation professionnelle s'effectue cependant au travail, sans l'aide gouvernementale. Les frais de ce genre de formation professionnelle sont assumés pour une bonne part par les employeurs sous forme d'une diminution temporaire de production, et par leurs employés, sous la forme d'une diminution temporaire de revenus. Quelle devrait donc être la juste proportion entre l'apprentissage en milieu de travail et la formation dans les institutions d'enseignement professionnel? Il n'existe pas de réponse catégorique à cette question, mais on aurait avantage à délaisser quelque peu la formation dans les institutions d'enseignement professionnel en faveur de l'apprentissage en milieu de travail. Heureusement, les politiques fédérales sont déjà orientées dans cette voie.

Il faut également poser d'autres questions vitales qui, si possible, méritent une réponse. Quels sont les niveaux de formation requis? Jusqu'à quel point cette formation devrait-elle être spécialisée et avancée? Quel est l'équilibre souhaitable entre la formation reçue pendant la jeunesse et celle acquise plus tard dans la vie?

Nous avons soulevé la question du niveau de spécialisation et de perfectionnement au chapitre de l'enseignement postsecondaire. Nous y avons noté que la preuve n'est pas faite que l'évolution technologique et économique nécessitera une main-d'œuvre hautement spécialisée. Il semble plutôt que les aptitudes requises de notre main-d'œuvre d'ici la fin du siècle porteront sur sa répartition dans tel et tel domaine, mais non véritablement sur son niveau de perfectionnement. Il n'y a aucun doute, cependant, que les Canadiens doivent s'attendre à un accroissement généralisé et continu des niveaux d'instruction dans notre société et qu'ils doivent s'y préparer.

Nous avons déjà constaté dans ce *Rapport*, à de nombreux autres titres, que les conditions économiques nous imposeront de faire face à une évolution importante et rapide, et qu'il en sera de même pour les possibilités qui s'offriront à notre main-d'œuvre. Cette réalité, appliquée à l'enseignement postsecondaire, milite en faveur d'une approche généraliste forte et vigoureuse, qui comporte une certaine spécialisation pour quelques-uns. Quand on envisage la formation professionnelle, on arrive à une conclusion assez différente : il semble en effet alors nécessaire d'offrir aux travailleurs un apprentissage spécialisé qui comprendra plusieurs étapes dans la carrière d'un travailleur. Les commissaires sont donc d'avis que les deux paliers de

gouvernement, ainsi que le secteur privé, doivent à l'avenir s'efforcer de consacrer une partie plus importante des ressources à la formation professionnelle des Canadiens.

La formation professionnelle dans les établissements d'enseignement

Le gouvernement fédéral, en vertu de la *Loi sur la formation professionnelle des adultes* (LFPA) de 1966, et plus tard de la *Loi nationale sur la formation* de 1982, a subventionné une partie notable de la formation professionnelle dispensée dans les établissements d'enseignement au Canada. En vertu de la LFPA, le gouvernement fédéral assure la formation professionnelle de Canadiens qui n'avaient pas fréquenté un établissement d'enseignement depuis au moins 12 mois; les cours donnés dans les établissements provinciaux, surtout les collèges communautaires, ne devaient pas durer plus d'un an. Chaque province a disposé, après 1974, d'un minimum garanti de fonds indexé à l'indice des prix de l'éducation de Statistique Canada. Dans le cadre de la *Loi nationale sur la formation*, le Programme de formation de la main-d'œuvre du Canada (PFMC) est remplacé par le Programme national de formation (PNF) qui offre une plus grande flexibilité pour la formation dans les établissements d'enseignement.

Jusqu'à l'entrée en vigueur du Programme national de formation (PNF), en 1982, le fédéral a réagi aux critiques à l'égard du PFMC principalement de deux façons. Tout d'abord, on a pris la décision de diminuer la proportion de stagiaires du PFMC inscrits aux cours de faible niveau du Programme de formation de base en vue d'une spécialisation (PFBS). De plus, le nombre de stagiaires du PFMC par rapport aux stagiaires dans l'industrie a diminué de façon continuelle. Il y a donc eu un renversement de la distribution des ressources du niveau inférieur au niveau supérieur de spécialisation et une emphase sur la formation dans les établissements à la formation dans l'industrie.

La *Loi nationale sur la formation* (LNF) de 1982 a modifié de façon notable la formation professionnelle dans les établissements d'enseignement. Ainsi, si l'on manque de main-d'œuvre qualifiée ou si un stagiaire n'a pas d'autres possibilités d'acquérir des compétences données, il peut s'inscrire à ces cours de formation sans devoir attendre un an complet après la fin de ses études. À l'avenir, la formation professionnelle peut servir de transition entre l'école et le travail. De plus, dans les domaines plus spécialisés, la durée maximum des cours est passée de 12 à 24 mois. On dispose également maintenant d'une aide financière plus élevée pour encourager les apprentis mis à pied à poursuivre leur formation professionnelle et les travailleurs mis à pied à se recycler dans les secteurs en demande. Dans un même temps, on a recours aux prestations accrues d'assurance-chômage pour remplacer les allocations versées pour des cours de faible niveau.

Le Programme national de formation va plus loin avec la mise en place d'un nouveau système pour la répartition générale des ressources de formation : le Système de projection occupationnelle du Canada (SPOC). Ce

système informatisé utilise les prévisions sur l'offre et la demande par profession à partir des renseignements fournis par les employeurs, les syndicats, les gouvernements et les établissements d'enseignement pour regrouper les projections en une liste détaillée d'activités professionnelles. Les utilisateurs ont accès au système au moyen d'ordinateurs et peuvent combiner les renseignements fournis par celui-ci avec d'autres sources de renseignements accessibles pour planifier leur carrière ou leur formation. Les professions dont la demande est excédentaire, que ce soit au niveau national ou régional, seront désignées « professions nationales » et on leur affectera prioritairement des ressources de formation professionnelle.

Les particuliers cherchant à planifier leur carrière pourraient avoir davantage accès, à l'avenir, à des systèmes comme le SPOC. Il faut toutefois savoir que, dans le passé, les tentatives de préciser la demande future par profession n'ont pas été très fructueuses, ni au Canada, ni dans les autres pays. Il peut même être dommageable d'utiliser des systèmes de planification utilisant des sources trop diverses, car les carrières en demande aujourd'hui peuvent demain devenir encombrées, si tous puisent aux mêmes sources de renseignements.

La formation en milieu de travail

Même si nous ne disposons d'aucun moyen précis d'évaluer les frais de formation en milieu de travail, certains prétendent que ces frais sont aussi élevés que ceux de l'enseignement traditionnel, notamment dans le cas des travailleurs de sexe masculin. Il y a eu récemment un accroissement du soutien gouvernemental dans ce secteur particulier de notre système de formation professionnelle. L'une des raisons a été la déception causée par les résultats de la formation professionnelle dans les établissements d'enseignement dans les années 1960 et 1970. Plus récemment, on a souvent manqué d'un certain nombre de travailleurs qualifiés dans certains domaines (machinistes, mécaniciens de machinerie et outilleurs, par exemple). On a alors craint que l'industrie, sans assistance, soit incapable de recycler les travailleurs pour s'adapter rapidement à l'évolution technologique des années 1980. D'où l'intérêt plus marqué du public pour la formation professionnelle.

Il y a eu au cours des années 1970, et jusqu'aux années 1980, un déplacement graduel des ressources fédérales destinées aux établissements de formation professionnelle au profit des subventions à la formation en milieu de travail. On a mis en place des programmes spécialement conçus pour pallier le manque apparent de main-d'œuvre dans certaines occupations. Enfin, divers programmes de subvention des salaires ont fait leur apparition. Ils contribuent à la formation professionnelle en aidant les jeunes et certains autres groupes bien définis, à obtenir des emplois qui leur permettront d'avoir accès au marché du travail.

Les gouvernements provinciaux ont également mis en place des programmes de subvention des salaires pour encourager la formation en milieu de travail. C'est ainsi que le programme Accès carrière de l'Ontario permet à des chômeurs de 16 à 24 ans de faire des stages pouvant durer 16 semaines sans

coût pour l'employeur. Les stagiaires reçoivent une allocation de formation (en fait, une subvention au lieu d'un salaire) de 100 dollars par semaine. Une autre formule, le Programme ontarien d'incitation à la formation (POIF), assure le versement à l'employeur et à l'employé de 1 000 dollars quand ce dernier suit un cours de formation en milieu de travail pendant une année entière au service du même employeur.

Même s'il est évident que le but du déplacement des ressources dans les établissements de formation professionnelle en faveur de la formation en milieu de travail est de tirer parti des possibilités d'apprentissage sur le tas, on a dit que le mode de fonctionnement des programmes fédéraux actuels limite ces possibilités. Ces programmes accordent des subventions salariales et une aide financière aux employeurs afin de couvrir les dépenses d'apprentissage. Cette aide ne s'applique qu'à un enseignement traditionnel, c'est-à-dire à des « classes » de formation au sein de l'entreprise et non aux frais d'apprentissage sur les lieux de travail. Il est possible que cette forme d'aide soit moins efficace que les paiements forfaitaires, prévus dans certains programmes provinciaux, qui donnent aux employeurs le loisir de proposer d'autres méthodes de formation.

Finalement, on a souvent prétendu que le transfert des ressources destinées à la formation professionnelle dans les établissements en faveur de la formation en milieu de travail représente une modification majeure de l'objectif et des effets probables de l'aide fédérale pour la formation professionnelle. Il en est de même des objectifs de la *Loi nationale sur la formation professionnelle*, qui consiste à s'intéresser surtout à la formation professionnelle apte à satisfaire les emplois très en demande. De nombreux analystes pensent que les objectifs qui visent à la répartition, telles les compensations à maintenir en regard des variations régionales des taux de chômage, arrivent maintenant au second rang. La notion d'efficacité les détrônerait, de telle sorte que les ressources seraient affectées aux domaines qui produisent les plus fortes augmentations pour chaque dollar investi dans la formation professionnelle. Cette façon de voir est conforme à celle que les commissaires ont adoptée dans ce rapport. En général, nous croyons que les objectifs qui visent à répartir les avantages devraient se poursuivre dans le cadre de programmes qui se proposent précisément d'assurer la sécurité du revenu. Dans ce contexte, les programmes de formation professionnelle devraient, autant que faire se peut, tendre à améliorer l'efficacité de la main-d'œuvre.

Les grandes lignes définies dans la *Loi nationale sur la formation*, dans les ententes paraphées qui en découlent, et l'intérêt croissant accordé à la formation en milieu de travail semblent donc bien convenir à la situation. Aussi, les commissaires ne recommandent-ils aucune modification particulière d'orientation. Un système aussi vaste et complexe que celui administré par la *Loi nationale sur la formation* est soumis à une grande force d'inertie et l'évolution ne se produit que lentement et non sans difficulté. Les gouvernements fédéral et provinciaux devront donc en tenir compte et faire tout en leur possible pour continuer dans la bonne voie.

La formation professionnelle pour les « décrocheurs »

Les gouvernements canadiens ont accordé beaucoup d'attention à l'enseignement dans les établissements d'enseignement et aux programmes de formation professionnelle. Mais ils se sont dans le passé moins intéressés à la formation en milieu de travail et à la formation professionnelle hors des établissements destinés aux décrocheurs. Les commissaires partagent généralement l'opinion de la présidente du *Toronto Board of Education*, qui a affirmé ce qui suit lors des audiences :

> *Ce que nous faisons, je crois, est de nous engager, à l'aide d'une importante politique d'intérêt public envers ces étudiants pour lesquels le passage à l'âge adulte s'effectue au sein du secteur de l'enseignement postsecondaire, qu'il s'agisse d'universités ou de collèges. Ce que nous ne réussissons pas, je crois – et, notre bilan est accablant à cet égard – est de nous occuper du processus de transition de ces étudiants qui choisissent de quitter l'école, soit avant soit immédiatement après avoir obtenu leur diplôme d'études secondaires.*
>
> (Penny Moss, transcription, vol. 13, Toronto, le 26 juin 1984, p. 3245.)

En réalité, le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux ont déjà entrepris de s'attaquer à cette question. On a augmenté l'aide aux programmes de formation industrielle et les programmes de versement de subventions aux salaires ont pris de l'ampleur de manière à permettre aux jeunes d'obtenir des emplois. Le gouvernement fédéral, dans le cadre du Programme national de formation, a également commencé à accroître, en faveur de la formation industrielle et l'apprentissage, son aide dont une partie est consacrée aux nouveaux employés sur le marché du travail. Il a également permis, pour la première fois, aux décrocheurs de bénéficier directement des programmes de formation professionnelle autres que l'apprentissage sans qu'il leur soit nécessaire d'avoir travaillé pendant un an. Il reste que la grande majorité de ceux qui arrivent sur le marché du travail, directement de l'école, ne reçoivent du gouvernement aucune aide à la formation.

Afin d'inciter les décrocheurs à suivre des stages de formation en milieu de travail, on pourrait élargir les programmes actuels à l'intention de ces jeunes, notamment dans le domaine de l'apprentissage. On pourrait les encourager à participer dans une plus grande mesure à la formation professionnelle dans les établissements d'enseignement et on pourrait consacrer davantage de fonds aux programmes de subventions aux salaires afin de faciliter l'accès à une carrière. Les programmes de formation dans les établissements présentent l'inconvénient de substituer un enseignement traditionnel à la formation sur le tas, qui, elle, peut s'avérer plus productive. De plus, l'approche est sélective : une minorité de décrocheurs reçoit une aide substantielle alors que la majorité doit se débrouiller par elle-même. Ce genre de programme accroît aussi le risque que l'aide du gouvernement incite les jeunes à encombrer les professions en forte demande alors qu'il serait souhaitable que leur choix s'oriente vers un éventail plus étendu d'emplois.

En raison des inconvénients qui découlent d'une forme d'aide sélective à la formation professionnelle pour les décrocheurs, il peut s'avérer souhaitable d'étudier un plan « universel ». Les systèmes ouest-allemand et britannique

nous donnent des exemples de ces genres de programmes. En Allemagne de l'Ouest, tous les jeunes, entre 15 et 18 ans, qui ne sont pas inscrits aux écoles ordinaires ou dans des établissements d'enseignement postsecondaire suivent une forme quelconque de formation professionnelle. Certains genres de formation professionnelle sont assurés par des organisations gouvernementales, alors que d'autres le sont par des entreprises sous la forme de programmes d'apprentissage. Ces formules présentent des avantages. Elles peuvent, par exemple, réduire le besoin de formation professionnelle de « rattrapage » qui coûte tellement au Canada, grâce à des ententes qui assurent tôt une formation professionnelle convenable. Mais, ce sont là des solutions fort coûteuses. Il faudrait en étudier de moins onéreuses.

Une recommandation d'ordre général consisterait à accorder des subventions aux salaires qui soient inversement proportionnelles à l'âge des jeunes travailleurs. Un programme pourrait ainsi prévoir un versement de 1,50 dollar l'heure à l'âge de 15 ans, de 1,00 dollar l'heure de 16 à 17 ans, etc. Il y a eu un précédent de ce genre dans le cas du crédit d'impôt à l'emploi, qui est apparu dans l'impôt des sociétés en 1978. Ce crédit offre une subvention au salaire de 1,50 dollar l'heure (plus élevé dans les régions désignées) qui s'applique aux nouveaux employés à temps plein embauchés pour au moins trois mois. Certains prétendront que semblable mesure conduirait simplement à plus d'emplois sans avenir pour les jeunes, les emplois ainsi subventionnés ne s'accompagnant pas nécessairement de formation professionnelle. Une partie des subventions servirait sans aucun doute à maintenir de tels emplois. Il faut cependant jauger cet inconvénient en regard des avantages de cette mesure. Parmi ceux-ci, on relève une diminution du chômage des jeunes et un accroissement de la formation professionnelle en milieu de travail. Le recours aux subventions s'avère particulièrement utile quand il faut corriger des situations où le salaire minimum réduit de façon accentuée la formation en milieu de travail pour les travailleurs qui se situent dans la couche d'âge cible. Une subvention générale aurait, dans une certaine mesure, les mêmes effets, mais elle ne comporterait pas d'avantage en faveur de ceux qui viennent d'arriver sur le marché du travail.

Dans un monde non soumis aux contraintes budgétaires, les commissaires recommanderaient un programme de stimulants généralisés du type allemand. En raison des inévitables contraintes budgétaires, nous recommandons la remise en vigueur du Programme de crédit d'impôt à l'emploi de 1978, qui s'adressait aux jeunes et l'élimination graduelle de toutes formes de création directe d'emplois à l'intention des jeunes. Ce programme de crédit d'impôt devrait également être accessible aux femmes qui débutent sur le marché du travail et à celles qui y retournent après l'avoir quitté pour des raisons d'ordre familial. Il faudrait, lors de son entrée en vigueur, procéder à l'évaluation de ce programme pour s'assurer qu'il ne provoque pas un déplacement de travailleurs dans des limites inacceptables.

Le recyclage et les congés d'étude payés

Nous croyons que l'un des mérites de notre époque est de reconnaître que, l'enseignement n'est pas une valeur que l'on puisse ajouter ou retrancher de la

vie de la nation. L'enseignement est plutôt une façon de vivre, au sein de la collectivité, un continuum d'expériences qui embrasse la formation préscolaire, primaire, secondaire et supérieure, l'éducation permanente, selon l'heureuse expression de nos collègues de langue française. L'enseignement doit devenir une activité qui se poursuit tout au long d'une vie, c'est-à-dire « des expériences d'enseignement qui se poursuivent toute la vie, de sorte que les Canadiens puissent s'adapter à un monde qui évolue rapidement. » (David Johnston, transcription, vol. 1, Montréal, le 30 mai 1984, p. 20 – 21).

Les travaux de recherche de cette Commission ont démontré que le système fiscal traite de façon plus libérale la formation en milieu de travail que l'enseignement traditionnel à temps partiel ou à temps plein pour les travailleurs dans la force de l'âge et les Canadiens plus âgés. Si la technologie et l'économie évoluaient peu, cela ne serait pas grave. Après avoir reçu leur formation dans un cadre traditionnel dans leur jeune âge, les Canadiens obtiendraient les compétences générales et particulières dont ils ont besoin par la formation en milieu de travail. Le temps consacré à cette formation serait réduit jusqu'à un âge moyen, où les travailleurs tireraient parti des compétences accumulées et consacreraient peu de temps à en acquérir d'autres. Dans ce cas, il ne faudrait pas se préoccuper du fait que les impôts et les subventions affectant les travailleurs bien rémunérés, dans la force de l'âge, découragent l'acquisition de connaissances dans un système d'enseignement traditionnel, par opposition à la formation en milieu de travail. Fort peu de travailleurs dans la force de l'âge souhaiteraient, de toute façon, retourner aux études.

Malheureusement, l'évolution de la structure du travail impose souvent le recyclage et le retour aux études au cours de l'existence. L'évolution qui se manifeste dans le travail peut rendre sans objet les compétences particulières d'un travailleur ou entraîner des possibilités nouvelles, non prévues au départ, pour l'investissement ou la main-d'œuvre. Si un travailleur n'est pas trop âgé, il est souvent avantageux pour lui de profiter de l'évolution technologique pour se recycler. Il peut même être rentable de se recycler à temps plein. On a formulé récemment deux recommandations en vue de venir en aide à l'enseignement aux adultes. Il s'agit d'un programme de prélèvement et de subventions semblable à celui qui fut en usage pendant un certain temps en Grande-Bretagne, au cours des années 1960 et 1970. Il s'agit, également, d'un congé de formation payé recommandé récemment dans *Apprendre : un défi pour la vie*, le rapport de la table ronde consultative nationale du Groupe de travail sur les congés pour perfectionnement[1].

Si les programmes des prélèvements et de subventions obtiennent l'appui de fervents défenseurs, de nombreux analystes ne s'en sont pas moins interrogés sur leur valeur. Le rapport de 1981 du Groupe de travail sur le développement des marchés du travail, de la Commission de l'emploi et de l'immigration, voit plusieurs problèmes inhérents à ce système.

> *Au début, ce système avait pour objectif de redistribuer les fonds (c'est-à-dire les coûts des compétences et de la formation transférables) des entreprises qui n'assurent pas elles-mêmes la formation mais recrutent des travailleurs compétents formés par d'autres, aux firmes qui dispensent réellement cette*

formation. Cependant, en pratique, le système fonctionnait d'une telle façon qu'il redistribuait également les fonds pour d'autres raisons.

- *Les entreprises qui appartiennent au même secteur et qui paient le même montant de prélèvements (le montant de leur liste de paye ou le nombre de leurs employés étant identique) récupéraient des montants des subventions dont les chiffres sont très différents, en raison de la variété des compétences qui œuvrent dans chaque entreprise. Cela influait sur la distribution des subventions de formation auxquelles les entreprises avaient droit.*
- *Les entreprises qui enregistraient de faibles taux de roulement au sein de leur personnel compétent et qui n'avaient pas vraiment besoin d'assurer la formation de nouveaux employés, ne récupéraient qu'une faible partie des prélèvements versés. Elles avaient l'impression de subventionner les entreprises les moins bien gérées possédant elles, un taux de roulement de personnel plus élevé, exigeant davantage de formation et requérant de ce fait des subventions plus importantes.*
- *Certaines entreprises très spécialisées, qui avaient orienté les programmes de formation sur leurs propres besoins, obtenaient un faible rendement de leurs prélèvements (sous forme de subventions). C'est que la formation qu'elles dispensaient ne satisfaisait pas aux exigences des organismes distribuant les subventions, les normes de formation étant celles de l'industrie en général.*
- *Certaines entreprises obtenaient un rendement élevé de leurs prélèvements parce qu'elles pouvaient mettre en place une « formation » qui satisfaisait aux exigences des organismes attribuant les subventions, même s'il n'y avait pas de besoin réel de formation. (En ce sens, un système conçu pour améliorer la répartition des ressources de formation favorisait en réalité une mauvaise répartition des ressources[2].)*

Une autre recommandation importante faite récemment en faveur du recyclage consiste en un congé de formation rémunéré. Une telle modalité permettrait à chaque travailleur d'obtenir un congé d'étude payé au taux d'un jour d'absence pour chaque 30 jours travaillés. Les employeurs toucheraient des compensations sous forme de crédit d'impôt pour les coûts d'embauche des remplaçants. Cette recommandation de congés rémunérés, proposée dans *Apprendre : un défi pour la vie*, assurerait des subventions élevées pour une courte période. Ainsi, un employé ayant travaillé pendant cinq ans pourrait accumuler deux mois de congé. Pour les travailleurs ayant accès à des occasions satisfaisantes de recyclage, une telle période de temps serait insuffisante, alors qu'elle serait trop longue pour ceux qui n'y ont pas pleinement accès.

On a également proposé un troisième choix, le Régime enregistré d'épargne pour recyclage (REER) présenté dans *Le marché du travail dans les années 1980*, ou le Régime enregistré pour congé de formation (REECF) présenté dans Groupe de travail sur les congés pour perfectionnement[3]. Avec le REECF, les travailleurs orienteraient leurs épargnes vers le recyclage, de la même façon que le propriétaire éventuel peut maintenant épargner en vue d'acheter sa première maison. Chaque année, les contributions versées au régime, jusqu'à un certain plafond, pourraient réduire le revenu imposable sous forme d'une déduction fiscale. Quand, plus tard, le travailleur prendrait un congé de

recyclage, les économies déposées dans le REECF pourraient financer ses frais de scolarité et de formation.

Le système du REECF comporte des avantages intéressants par rapport au REER de *Apprendre : un défi pour la vie*. Le REECF accorde à peu près le bon niveau de subvention; il assure des taux marginaux d'imposition à peu près identiques avant et après la formation. On peut rendre ce système encore plus souple en permettant aux travailleurs en congé d'emprunter sur leur REECF, si des possibilités de formation ou de recyclage se présentent tout à coup avant qu'ils n'aient pu accumuler les fonds suffisants pour couvrir la totalité des frais de congé. Il semble donc que les REECF méritent qu'on leur prête une plus grande attention que celle qu'on leur a consacrée jusqu'à maintenant, car ils constituent un moyen possible d'accroître les stimulants aux travailleurs dans la force de l'âge qui souhaitent retourner aux études ou à des programmes d'apprentissage.

Notes

1. Gouvernement du Canada, Groupe de travail sur les congés de perfectionnement, *Apprendre : un défi pour la vie, Proposition pour combler le fossé entre le travail et la formation*, rapport au ministre de l'Emploi et de l'Immigration, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1984.
2. Gouvernement du Canada, Commission de l'emploi et de l'immigration, *Le marché du travail dans les années 1980*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1981, p. 225–226.
3. Consulter également Gouvernement du Canada, Groupe de travail sur les congés de perfectionnement, *Apprendre à gagner sa vie au Canada*, 2 volumes, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1983.

Recommandations

L'enseignement postsecondaire

Plusieurs choix se présentent en ce qui a trait à l'éducation postsecondaire. Pour certains, le *statu quo* semble offrir un heureux mélange d'appui financier fédéral et de contrôle provincial. Pourtant, la majorité des intervenants qui ont comparu devant la Commission ne considéraient pas le *statu quo* comme acceptable. Les commissaires croient donc que des réformes doivent être envisagées, et qu'il convient à cette fin d'entamer immédiatement de sérieuses négociations fédérales-provinciales. Les pourparlers devront porter sur quatre grands sujets interdépendants : l'accessibilité, les niveaux de financement, la qualité du système, sa souplesse et son adaptabilité.

Les commissaires croient qu'on ne saurait s'autoriser de questions d'ordre financier pour priver des Canadiens qualifiés d'un enseignement postsecondaire. Nous approuvons donc le programme canadien des prêts aux étudiants et ses équivalents provinciaux. Nous recommandons de modifier la limite des prêts, en harmonie avec d'autres modifications de politiques que nous proposons, de façon à aplanir les obstacles financiers susceptibles d'exclure de l'enseignement des étudiants qualifiés mais sans moyens financiers. Toutefois, nous craignons que certains aspects du PCPE ne correspondent pas aux structures familiales actuellement en train de se préciser au Canada : plus particulièrement, la tendance des étudiants universitaires à devenir indépendants de leurs parents à un âge plus précoce, ou à prétendre l'être. Un système de remboursement des prêts en fonction du revenu remédierait en grande partie à ce problème en traitant tous les candidats sur un pied d'égalité et en évitant la nécessité d'enquêter sur le revenu des parents. On devrait considérer sérieusement cet aspect de la question au cours des négociations fédérales-provinciales que nous avons recommandées. Nous aimerions également mettre l'accent sur le maintien des bourses aux étudiants qui excellent, quel que soit le niveau de leur revenu, et sur les bourses destinées aux étudiants à revenu modique dont les notes sont supérieures à la moyenne et qui hésiteraient autrement à poursuivre leurs études ou n'en auraient pas les moyens.

Si les Canadiens considèrent que l'égalité et la souplesse de notre système d'enseignement et de formation professionnelle constituent l'un de nos soucis majeurs, et s'ils sont convaincus, comme le sont les commissaires, que l'injection de nouveaux fonds n'atténuera pas automatiquement ces problèmes, la Commission estime qu'il faudra alors envisager une série de réformes aptes à déboucher sur un système plus concurrentiel et adaptable. Le principal moyen de pression dont disposent les gouvernements en ce qui a trait au système d'études postsecondaires est financier. Il faudrait donc envisager les modifications financières suivantes :

- Le gouvernement fédéral devrait mettre un terme à la part des subventions consacrée aux études postsecondaires qu'il verse aux provinces au titre du Financement des programmes établis (FPE); il devrait la remplacer par des crédits d'impôt ou des subventions liés aux coûts de l'enseignement.

- Il faudrait encourager les gouvernements provinciaux à dé-réglementer la structure des frais de scolarité des établissements d'enseignement postsecondaire.
- Les provinces pourraient souhaiter envisager la modification du calcul des paiements qu'elles accordent aux établissements d'enseignement et adopter des chiffres constants de subventions par étudiant, qui seraient directement liés aux inscriptions, et qui ne feraient pas de distinction entre les divers programmes.
- L'étudiant devrait assumer une portion de ses frais de scolarité. Pour le reste, les crédits fédéraux devraient varier selon le montant des dépenses et des frais de scolarité, jusqu'à une certaine limite. Le montant de la subvention devrait varier uniquement en vue de correspondre aux frais et aux dépenses directement relatifs aux études, et il ne faudrait jamais essayer de diriger les étudiants vers des programmes « en demande » au moyen d'une structure variable de subventions.
- Une partie des subventions actuelles au titre du FPE devrait être réaffectée à des conseils qui accordent des bourses, comme le Conseil de recherches médicales, le Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie ou le Conseil de recherches en sciences humaines, ce qui devrait commencer à couvrir les frais généraux grâce à des subventions à la recherche.

Comme variante de cette approche, on pourrait envisager un autre système selon lequel des paiements beaucoup plus élevés seraient accordés aux étudiants des cycles supérieurs qu'aux étudiants du premier cycle. Selon les calculs préliminaires des commissaires, des bourses pour les étudiants du premier cycle et pour ceux des collèges communautaires, s'élevant en moyenne à 1 500 dollars par an, pourraient s'accompagner de subventions de l'ordre de 7 000 dollars par an destinées aux étudiants des cycles supérieurs.

La recommandation des commissaires, relative au financement direct des étudiants, cadre aussi bien avec l'accroissement du financement du secteur de l'enseignement qu'avec une diminution de ce financement. Si les Canadiens sont persuadés que le principal problème du système des EPS réside dans l'insuffisance de son financement, que le mode actuel de transfert de fonds entre gouvernements ne présente pas de problème, et que les gouvernements provinciaux ont réduit leurs subventions aux maisons d'enseignement surtout à cause de la formule de financement FPE, alors il faudra envisager d'autres choix. Parmi ceux-ci :

- Un retour à la formule de financement antérieure au FPE.
- La provision par le gouvernement fédéral d'un montant égal au financement des provinces « à partir de leurs propres ressources », abstraction faite du transfert de points d'impôt en vertu du FPE.
- Le blocage des contributions fédérales *de base* à leurs niveaux actuels ou légèrement inférieurs, avec une participation fédérale-provinciale, à parts égales, à l'amortissement de la croissance des dépenses provinciales en matière d'études postsecondaires.

Des variantes de ce dernier choix pourraient consister soit à orienter l'accroissement des subventions fédérales intégralement vers le financement

de la recherche universitaire, soit à en consacrer la moitié à l'augmentation du financement de la recherche, et l'autre moitié au co-financement provincial-fédéral (25/75) de l'accroissement du financement provincial de l'enseignement postsecondaire (EPS).

Parmi tous les choix ci-dessus, les commissaires recommandent que l'on étudie le plus sérieusement les variantes de subventions directes à l'étudiant comme base à l'aide fédérale aux études postsecondaires. Nous croyons en outre que si les transferts entre gouvernements demeuraient le mode privilégié de financement, il faudrait alors sérieusement envisager de bloquer la contribution fédérale de base. Il faudrait également diviser de manière égale les montants accrus entre la recherche et un fonds consacré à absorber l'augmentation des contributions provinciales aux maisons d'enseignement postsecondaire sur une base de co-participation provinciale-fédérale (25/75).

Autres programmes d'enseignement et de formation professionnelle

En ce qui a trait à l'enseignement primaire et secondaire, les commissaires recommandent que :

- Le secteur privé prenne l'initiative de créer une commission nationale indépendante pour contrôler la qualité et les normes de l'éducation primaire et secondaire, et pour entreprendre et homologuer la recherche dans les domaines connexes.

En matière de formation, les commissaires recommandent que :

- Le travail se poursuive selon les orientations établies par la *Loi sur la formation nationale*, en insistant particulièrement sur les programmes de formation sur le tas et de formation reliée à l'emploi.
- Les nouveaux arrivés sur le marché du travail, qui n'ont pas bénéficié d'autres types de formation professionnelle ou d'études postsecondaires, puissent bénéficier d'une subvention salariale spéciale. Ce complément s'adresserait normalement aux jeunes de 15 à 18 ans, ainsi qu'aux personnes qui retournent sur le marché du travail au terme d'une absence pour raisons familiales. Le complément pourrait être financé à même l'élimination d'autres programmes de création d'emplois pour les jeunes.
- L'on autorise la création, en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, d'un régime enregistré d'épargne pour congé d'études (REECE), que les travailleurs pourront utiliser en vue de financer leurs frais de formation. Il faudra soigneusement sélectionner les genres de programmes admissibles au REECE et envisager la possibilité d'imposer certains critères de rendement, tel que le parachèvement du programme.

CHAPITRE 19

Régime de sécurité du revenu

Vue d'ensemble *849*
Objectifs *851*
Réalisation des objectifs : conception des programmes *852*
Revenu suffisant *852*
Stabilité du revenu *852*
Justice *853*
Incitations et possibilités *854*
Sensibilité aux variations du revenu *854*
Accessibilité *854*
Prévention des abus *855*
Respect de la dignité des bénéficiaires *856*
Facilité et économie de mise en œuvre *856*
Le régime actuel *856*
Établissement de catégories et encouragements : bénéficiaires aptes et inaptes au travail *857*
Mécanismes de prestation : universalité et sélectivité *858*
Régime fiscal et transferts *860*
Résumé : critiques et préoccupations d'ordre général *862*
Réforme du régime *863*
Réformes partielles *864*
Politique de pensions et situation des personnes âgées *864*
Régime d'aide à la famille *867*
Assistance sociale et Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) *873*
Réforme globale : Régime universel de sécurité du revenu (RUSR) *875*
Mise en œuvre des réformes *883*
Recommandations *884*
Note *885*

CHAPITRE 19

Régime de sécurité du revenu

Vue d'ensemble

Le régime de sécurité du revenu est constitué au Canada par un ensemble complexe de programmes fédéraux, provinciaux et municipaux qui comprennent l'assurance sociale, les dépenses directes de l'État et les dépenses fiscales. Les principaux éléments du régime, avec leurs dépenses brutes prévues pour 1984–1985, sont l'assurance-chômage (11,6 milliards de dollars), la sécurité de la vieillesse (11,4 milliards de dollars), les exemptions fiscales relatives aux pensions (7,6 milliards de dollars), l'assistance sociale (6,6 milliards de dollars), les allocations familiales (2,4 milliards de dollars), les exemptions fiscales pour les enfants à charge (1,4 milliard de dollars), le crédit d'impôt pour enfants (1,1 milliard de dollars) et l'exemption de personne mariée (2 milliards de dollars). On y inclut aussi parfois l'exemption personnelle du régime fiscal des particuliers (14 milliards de dollars). Bien d'autres programmes tels que les allocations aux anciens combattants, les indemnités de formation professionnelle et l'aide sociale aux autochtones pourraient y être ajoutés. Une liste complète figure au tableau 19-1.

Exception faite de l'exemption personnelle, l'ensemble constitué par les dépenses fiscales, les paiements du compte de l'assurance-chômage et les transferts directs des gouvernements fédéral et provinciaux s'élevait à plus de 60 milliards de dollars en 1984–1985. Comme ils s'élèvent à plus de 13 pour cent du produit national brut (PNB) du Canada, les programmes de sécurité du revenu exercent de toute évidence des répercussions très importantes au niveau macro-économique. La Commission a traité de ces répercussions et de l'assurance-chômage ailleurs dans son Rapport; elle s'intéressera donc ici à la conception des autres programmes de sécurité du revenu. Elle est en effet persuadée que la conception des programmes a des effets aussi importants que les dépenses globales qui y sont consacrées.

TABLEAU 19-1 Prévisions budgétaires des programmes publics de sécurité sociale au Canada en 1984-1985

Groupes visés	Dépenses		Nombre de personnes (milliers)
	Fédérales	Provinciales	
	(milliards de dollars)		
Pauvres			
Régime d'assistance publique du Canada	4,1	4,1	3 000
Crédits d'impôt provinciaux	—	1,6	107
Allocations aux anciens combattants	0,5	—	—
Aide sociale aux Indiens	0,2	—	—
Supplément de revenu garanti et allocation au conjoint	3,1	—	1 440
Crédit d'impôt pour enfants	1,1	—	5 000
Logement social	1,1	—	—
Total	10,1	5,7	
Familles			
Déduction pour frais de garde d'enfants	0,1	0,0	370
Allocations familiales	2,4	—	370
Exemption fiscale pour enfants	0,9	0,5	6 600
Exemption de personne mariée et équivalent	1,4	0,6	3 230
Total	4,8	1,1	
Aide à l'emploi			
Assurance-chômage	11,6[a]	—	3 200[a]
Indemnités de formation	0,1	0,1	64
Indemnités d'accidents du travail	—	1,6	620
Déduction pour frais liés à un emploi	0,8	0,4	—
Total	12,5	2,1	
Personnes âgées			
RPC-RRQ	4,4(RPC)	1,6	2 330
SV	8,3	–	2 700
Déductions REER, REP, RPC-RRQ	4,7	2,3	–
Exemption pour personne âgée	0,3	0,2	0
Déduction pour pension	0,1	–	903
Pensions d'anciens combattants	0,7	–	655
Total	18,5	4,1	
Total – Sécurité du revenu	45,9	13,0	
Total général	61,6		

Source : Calculs fournis par le Département d'État au développement national, établis à partir des prévisions pour 1984-1985 et des Finances nationales.

a) Chiffres provisoires pour 1984-1985.

La Commission estime qu'un réexamen des programmes de sécurité du revenu au Canada est un complément indispensable aux recommandations préconisées dans les autres parties du Rapport. Les programmes publics de sécurité du revenu occupent une place fondamentale dans le consensus social qui permet aux Canadiens de vivre ensemble. Ils traduisent, mieux peut-être que toute autre activité collective, notre attachement aux valeurs de justice, de sécurité et de partage. Ils devraient nous mettre en mesure de mieux saisir les occasions qui se présentent, ainsi que de prendre en charge nos propres besoins, dans la mesure du possible. Ils apportent un soutien fondamental à des millions de Canadiens et une sécurité additionnelle à des millions d'autres. Nous ne pourrons croître et nous doter d'une société meilleure si nous ne veillons pas à ce que ces programmes soient à la fois efficaces et justes.

Les changements proposés en d'autres chapitres par la Commission exigeront des adaptations importantes et parfois pénibles, dont des millions de Canadiens ressentiront les effets. Un grand nombre y gagnera à court terme et la majorité en profitera à long terme. Ceux et celles d'entre nous qui vivent les effets des transformations économiques doivent bénéficier d'une protection et d'une sécurité convenables qui les incitent en même temps à saisir les occasions qui se présentent. Les avantages que nous laisse espérer la croissance économique doivent être partagés avec ceux qui ont de toute façon besoin d'un complément de revenu et qu'une assistance généreuse aidera à vivre dans la sécurité et la dignité.

Objectifs

Comme nous l'avons déjà indiqué, les programmes de sécurité du revenu s'inspirent au Canada de deux grands objectifs :

- partager nos ressources, afin d'assurer un revenu suffisant en regard des normes de la société;
- assurer dans une mesure convenable la sécurité ou la stabilité du revenu.

Les valeurs fondamentales exposées au début de ce chapitre se traduisent aussi par trois autres objectifs généraux :

- permettre aux personnes et aux familles placées dans des situations différentes et éprouvant des besoins différents de bénéficier d'un régime équitable;
- inciter la population à tirer parti des occasions qui se présentent;
- encourager les personnes à prendre en charge leur vie et leur subsistance, quand elles en ont la capacité;
- respecter la dignité personnelle des bénéficiaires.

Les programmes de sécurité du revenu en vigueur au Canada visent également, de façon explicite ou implicite, d'autres fins, notamment : le maintien d'un appui politique, la redistribution de fonds entre régions et le soutien aux jeunes ménages ainsi qu'aux familles ayant des enfants à charge. Ces objectifs n'étant pas tous compatibles entre eux, la conception des programmes de sécurité du revenu est forcément marquée au coin du compromis.

Des considérations administratives plus concrètes influent aussi de manière appréciable sur l'efficacité des programmes. Il faut notamment, au niveau de l'application :

- rendre les programmes sensibles aux variations de revenus;
- prévenir les abus possibles;
- inciter les bénéficiaires admissibles à se prévaloir au maximum des programmes;
- compter sur des programmes faciles et économiques à mettre en œuvre.

Réalisation des objectifs : conception des programmes

Revenu suffisant

Assurer un revenu suffisant à tous les citoyens, voilà peut-être le but lié le plus souvent aux régimes de sécurité du revenu à notre époque; à peu près tous les programmes de transfert visent cet objectif. Certains, comme les programmes d'assistance sociale, tiennent compte assez rigoureusement des besoins de la famille ou de l'individu pour déterminer les prestations. D'autres programmes, comme le crédit d'impôt pour enfants ou le Supplément de revenu garanti (SRG), n'évaluent les besoins qu'au moyen de déclarations du revenu. D'autres encore, comme l'assurance-chômage, le Régime de pensions du Canada (RPC) ou la Sécurité de la vieillesse (SV), reposent sur l'hypothèse que les besoins se manifesteront dans certaines situations comme la retraite, la vieillesse ou le chômage; ils offrent ainsi des prestations à tous les citoyens admissibles qui se trouvent dans cette situation. Les programmes de transfert qui visent uniquement à compléter les revenus trop faibles sont toutefois relativement peu nombreux. Font partie de ce groupe l'assistance sociale, le Supplément de revenu garanti (SRG), le crédit d'impôt pour enfants et les divers « compléments » provinciaux de la Sécurité de la vieillesse (SV) et du Supplément du revenu garanti (SRG).

Stabilité du revenu

Le deuxième grand objectif consiste à préserver la stabilité ou la continuité du revenu. Au Canada, divers programmes s'inspirent de cet objectif avec plus ou moins de succès, selon les cas. Comme à peu près tout le monde voit diminuer son revenu à la retraite, on atteint partiellement l'objectif de la stabilité du revenu en versant une prestation universelle, qui prend la forme de la Sécurité de la vieillesse (SV), à tous les Canadiens de plus de 65 ans. À la Sécurité de la vieillesse (SV), s'ajoutent maintenant les prestations du Régime de pension du Canada, dont peuvent bénéficier les travailleurs qui ont cotisé au régime. Les personnes admissibles commencent à recevoir des prestations du Régime de pensions du Canada (RPC) à leur retraite, si elles ont au moins 60 ans. Le Régime de pensions du Canada vise donc spécifiquement à assurer la stabilité du revenu, puisque les cotisations et prestations sont fonction du revenu salarial.

Il y a aussi, évidemment, diminution de revenu lorsqu'on perd son emploi; c'est cette cause d'instabilité du revenu que vise à pallier l'assurance-chômage. Lorsque la baisse de revenu est liée à un fait générateur précis comme la retraite, les cotisations peuvent s'établir uniquement en fonction du revenu, chaque bénéficiaire éventuel présentant le même « risque ». Par contre, quand la probabilité de diminution du revenu varie d'une personne à l'autre, le taux de cotisation devrait être établi, selon un principe strict d'assurance, en fonction du risque que se produise un fait donné (en l'occurrence le chômage). À l'heure actuelle, cependant, les taux de prime d'assurance-chômage ne varient pas en fonction du risque, bien que ce dernier diffère d'un emploi à l'autre. Il ne s'agit donc pas d'un programme d'assurance sociale au sens strict du mot.

Justice

L'une des conditions, auxquelles doivent répondre tous les programmes de sécurité du revenu, est de produire un effet net qui soit juste. Cet effet net du régime de sécurité du revenu pour une personne ou une famille dépend du jeu conjugué des programmes de transfert et du régime fiscal. La justice revêt deux dimensions dans le domaine de la sécurité du revenu :

- la justice horizontale, qui veut que les personnes ou les familles soient traitées différemment par le régime fiscal et les programmes de transfert, selon les besoins divers inhérents à leur situation ou à leurs caractéristiques particulières;
- la justice verticale qui veut que les personnes et familles, dont les revenus sont différents. mais dont la situation ou les caractéristiques sont similaires, soient traitées en fonction de leur revenu.

Le programme d'allocations familiales, par exemple, est conçu de manière à ce que, pour un revenu donné, les familles ayant des enfants à charge, disposent de plus de ressources que celles qui n'en ont pas, contribuant ainsi à la justice horizontale. Par contre, le crédit d'impôt pour enfants bénéficie davantage, pour un nombre d'enfants donné, aux familles à revenu inférieur qu'aux familles à revenu supérieur, contribuant ainsi à la justice verticale.

Les questions de justice peuvent devenir extrêmement complexes et, de par leur nature, font intervenir des jugements de valeur. Elles soulèvent ainsi bien des questions. Est-ce que le fait d'être propriétaire d'une maison, par exemple, accroît le revenu « réel » d'une personne âgée au point de justifier une réduction des transferts qui lui sont versés? Dans l'affirmative, quel est le revenu imputé qui correspond à la valeur de la maison? Quel soutien faut-il accorder aux familles ayant des enfants à charge, par rapport aux couples et aux particuliers qui disposent du même revenu mais n'ont pas d'enfants? Quel déboursé fiscal supplémentaire doit-on exiger de celui qui possède ou qui gagne plus que son voisin? Plus on veut accorder la conception des programmes à la justice, plus il faut tenir compte des caractéristiques des bénéficiaires. La recherche d'un degré élevé de justice, en particulier au niveau horizontal, oblige à confier de grands pouvoirs discrétionnaires aux fonctionnaires, ce qui entraîne des frais administratifs.

Incitations et possibilités

Les programmes de sécurité du revenu ne doivent pas faire en sorte que les particuliers ressentent peu d'incitation à améliorer leur sort et à se prendre en main. Ils doivent, par contre, tendre à accroître l'efficacité de la population active canadienne. Aussi les programmes doivent-ils être conçus de manière à inciter les bénéficiaires aptes à travailler à chercher un emploi, à participer à la formation professionnelle ou de perfectionnement, à exploiter les possibilités de mobilité professionnelle et géographique de même qu'à intervenir de façon régulière sur le marché du travail. Il faut aussi veiller à ce que les programmes de sécurité du revenu ne comportent pas d'encouragements qui nuisent à la formation des ménages ou à la structure familiale.

Sensibilité aux variations du revenu

Les programmes de sécurité du revenu doivent réagir avec une rapidité convenable aux variations de revenu. On peut juger que cette réaction doit être plus vive pour certains genres de revenus que pour d'autres, aussi bien en vue de contribuer à la souplesse du marché du travail que pour protéger les bénéficiaires contre de rudes épreuves. En règle générale, moins la cause de variation du revenu est prévisible, plus le programme doit pouvoir réagir rapidement.

Quelle doit être la sensibilité des programmes visant à fournir temporairement un revenu de remplacement en période de chômage involontaire? Quelles sommes devraient être versées aux bénéficiaires? Les réponses varient selon l'opinion qu'on se fait de la responsabilité qui revient à chacun d'épargner en prévision d'une réduction temporaire de revenu. Un programme très sensible aux variations récentes de revenu et qui prévoit des prestations élevées risque de réduire l'épargne personnelle et entraîne certainement des dépenses publiques plus élevées. Dans le même ordre d'idées, on peut se demander si les personnes, dont le revenu a diminué momentanément et qui retrouvent subséquemment leur train de vie habituel, ne devraient pas rembourser tout ou une partie des prestations reçues.

Accessibilité

Tout programme jugé utile doit pouvoir être facilement accessible à ceux et celles qui satisferont aux conditions d'admissibilité. Si l'accès aux programmes doit être contrôlé au moyen de barrières administratives ou discrétionnaires, c'est la structure même des prestations qui se trouve touchée, et les frais d'administration du programme deviennent excessifs. Les programmes universels de transfert présentent évidemment en général un taux d'utilisation extrêmement élevé, mais il devrait en être de même, idéalement, pour les programmes dits sélectifs ou « ciblés ». Les programmes sélectifs présentent un taux d'utilisation élevé lorsque les renseignements sont facilement accessibles, les formalités de demande peu complexes, les conditions faciles à satisfaire, les prestations sensibles aux variations de revenu et les obstacles administratifs inexistants.

Prévention des abus

S'il convient, d'un côté, d'encourager les personnes admissibles à se prévaloir des programmes de sécurité du revenu, il faut, de l'autre côté, empêcher ceux qui n'y ont pas droit de les utiliser et les personnes admissibles d'obtenir des prestations trop élevées. Il est évidemment difficile d'évaluer les abus à l'endroit des programmes de sécurité du revenu, puisque, pour être commis, l'abus ne doit pas être décelé. Les estimations les plus élevées sont toutefois de l'ordre de 5 pour cent dans le cas de l'assistance sociale, un chiffre qui vaut probablement aussi pour l'assurance-chômage. Ce chiffre n'est selon toute probabilité pas supérieur aux estimations des abus commis par les particuliers et les sociétés à l'endroit du régime fiscal. De plus, il est presque impossible de frauder certains des principaux programmes de sécurité du revenu au Canada, comme les allocations familiales ou la Sécurité de la vieillesse (SV), dont les prestations dépendent uniquement de l'admissibilité, puisque cette dernière est manifestement très difficile à simuler.

Les abus commis à l'encontre des programmes de sécurité du revenu résultent bien souvent d'une conception fautive; on peut y remédier beaucoup plus facilement en corrigeant la structure du programme qu'en accroissant les effectifs d'inspection ou de vérification. Par exemple, la forme d'abus qui est de loin la plus courante dans le cas de l'assistance sociale est la non-déclaration de faibles sommes par les bénéficiaires. La Commission estime que quiconque est en mesure de gagner un revenu modique, afin de compléter ses prestations, devrait être vivement encouragé à le faire, même si le programme dans sa conception actuelle vise explicitement à décourager les initiatives de ce genre. En fait, l'assisté social qui arrive à se trouver un travail à temps partiel risque de subir une diminution strictement équivalente de ses prestations, abstraction faite d'une faible exemption au titre des frais liés à un emploi. La solution, selon nous, consiste non à renforcer l'appareil répressif, mais à modifier les dispositions du programme.

En vérité, une conception déficiente des programmes de sécurité du revenu risque d'être beaucoup plus coûteuse pour notre économie et pour le trésor public que tous les abus envisageables. Parmi les milliers de Canadiens, qui se prévalent actuellement de la facilité de rétablir leurs droits à l'assurance-chômage ou aux prestations accrues en fonction du taux régional de chômage, et parmi les entreprises qui emploient ces personnes, bien rares sont ceux qui abusent du programme, au sens véritable du terme. Par contre, ce profil d'utilisation du programme a pour effet de contribuer au maintien d'industries relativement peu efficaces, et c'est sous cet angle que le coût économique réel du programme est extrêmement élevé.

Quand le taux d'abus est faible, on peut se demander s'il vaut vraiment la peine de poursuivre les contrevenants. Déceler les abus coûte souvent aussi cher à l'État – sinon plus – que les abus eux-mêmes. Nous ne voulons pas dire que l'État devrait renoncer complètement à dissuader les personnes tentées d'abuser des programmes de bien-être social et qu'aucune sanction ne devrait s'appliquer. La crainte d'être découvert exerce certainement un puissant effet de dissuasion auquel les pouvoirs publics ne peuvent se permettre de renoncer. Il convient cependant de ne pas perdre de vue la rentabilité des mécanismes de lutte contre les abus.

Respect de la dignité des bénéficiaires

Les bénéficiaires effectifs ou éventuels des programmes de sécurité du revenu ne devraient pas être victimes de honte ni de harcèlement. Ce sont, en général, les programmes d'assurance sociale, de prestations universelles ou d'allègements fiscaux qui sont les moins dégradants pour les bénéficiaires. Étant donné que la plupart des prestataires aptes à l'emploi sont imprégnés de l'éthique du travail, on peut préserver leur dignité en les aidant par des programmes d'emploi ou un mécanisme d'assurance sociale financé par des primes; pour une personne apte à travailler, il est beaucoup plus honorable de bénéficier de l'assurance-chômage que d'être un assisté social. Les programmes sont aussi généralement plus acceptables si l'admissibilité est facile à établir, sans enquête approfondie sur la vie personnelle des demandeurs. Des formalités portant atteinte à la dignité des demandeurs leur ont été imposées dans le passé en raison des préoccupations du contribuable en ce qui concerne la nécessité du travail et des économies budgétaires. Il convient donc de répéter que, si l'on pouvait concevoir les programmes de manière à y incorporer indirectement les encouragements appropriés, il ne devrait pas être nécessaire de maintenir des mesures de contrôle semblables, qui sont coûteuses et peu appropriées.

Facilité et économie de mise en œuvre

Les programmes de sécurité du revenu devraient être aussi simples et économiques à mettre en œuvre que le permettent leurs autres objectifs. Ils ne devraient pas nécessiter une armée de fonctionnaires et des rayons entiers de guides décrivant les systèmes de prestation. De plus, l'établissement et le maintien de l'admissibilité ainsi que les taux de prestation devraient pouvoir être déterminés à l'aide de critères faciles à observer.

La Commission est cependant consciente que, même si l'on ne doit jamais perdre de vue ce principe de conception des programmes, il existe des facteurs qui entraînent une certaine complexité administrative. Les impératifs de justice dans la sélection des bénéficiaires imposent parfois des jugements complexes sur les similitudes ou les différences réelles entre des situations. De plus, comme un certain taux d'abus est inévitable, des mécanismes de contrôle restent nécessaires. Enfin, si bien conçu que soit un programme, il y a toujours des cas particuliers qui surviennent. Ces derniers justifient des dispositions spéciales, d'où une certaine complexité administrative.

Le régime actuel

À la lumière des normes que nous venons d'exposer, le régime actuel de sécurité du revenu au Canada présente des lacunes sérieuses. Cependant, avant de décrire ses imperfections, nous devons relever certaines des principales caractéristiques du système actuel.

Établissement de catégories et encouragements : bénéficiaires aptes et inaptes au travail

Le régime actuel de sécurité du revenu au Canada repose essentiellement sur l'établissement de catégories, les groupes ne participant pas normalement à la population active étant distingués de ceux qui se trouvent ou devraient se trouver sur le marché du travail. Sont actuellement classés dans la première catégorie les personnes âgées, les personnes handicapées et les chefs de familles monoparentales ayant de jeunes enfants. Ces omissions reflètent bien, probablement, les valeurs actuelles de la société canadienne et n'entraînent pas une trop grande complexité administrative. L'âge est très facile à déterminer pour les responsables du programme et très difficile à falsifier pour les demandeurs. L'invalidité ou les handicaps peuvent être évalués par des examens physiques et psychologiques, même s'il y a inévitablement des cas « tangents ». Dans le cas des chefs de familles monoparentales, par contre, l'aptitude au travail peut être évaluée différemment : pour une partie de l'opinion, l'enfant le plus jeune devrait être d'âge à fréquenter une garderie, tandis que pour d'autres on devrait aller jusqu'à l'âge scolaire ou même à un âge plus avancé; la décision dépend aussi de l'accessibilité et du coût des garderies. Peu importent les différents points de vue exprimés, il est possible d'établir des critères relativement clairs pour déterminer les chefs de familles monoparentales qui sont aptes ou inaptes au travail, même si les critères varient légèrement selon les lois des divers gouvernements.

L'une des questions les plus délicates auxquelles les Canadiens sont confrontés dans la réforme de la sécurité du revenu est de savoir s'il convient ou non de verser des prestations aux personnes aptes à travailler, en dehors de l'assurance-chômage. Ces prestations pourraient prendre diverses formes, par exemple celle d'un complément de revenu universel ou lié au travail pour les revenus peu élevés et des programmes d'emplois spéciaux dans le secteur public ou d'emplois subventionnés dans le secteur privé pour les travailleurs au chômage. Le principal argument susceptible de justifier le versement de certaines prestations aux personnes aptes à travailler est l'ampleur de leurs besoins. En 1985, plus d'un million de Canadiens font partie d'une famille qui tire au moins la moitié de son revenu du travail et où, pourtant, le revenu familial global est inférieur au seuil de pauvreté de Statistique Canada. Nombre de ces personnes s'en tireraient aussi bien, sinon mieux, financièrement en vivant de l'assistance sociale; le fait qu'elles continuent à travailler témoigne donc de leur ténacité et de leur attachement à la valeur du travail. Cependant, le moindre revers financier risque de les faire basculer dans les rangs des assistés sociaux.

Bien des raisons, qui tiennent tant à la justice qu'à l'économie, conduisent à envisager un accroissement de l'aide aux faibles revenus au Canada. Il y a d'abord une raison humanitaire évidente, qui nous incite à pourvoir aux besoins de ces personnes par le partage. Là encore, plus d'un million d'enfants canadiens – un enfant sur cinq – font partie d'une famille à faible revenu, qui sont, pour la plupart, des familles dont les membres travaillent. Nous pouvons venir en aide à ces enfants maintenant ainsi qu'à tous les Canadiens, plus

tard, en assurant un meilleur niveau de vie à leur famille. De plus, nous stimulons notre économie en aidant les familles qui gagnent peu. Par la force des choses, elles dépenseront la quasi totalité de leurs revenus et ce, en achetant des biens et des services canadiens plutôt que des articles de luxe importés.

La Commission estime que, dans un régime idéal, les programmes seraient conçus de manière à fournir des prestations suffisantes, tant aux bénéficiaires aptes à travailler qu'aux prestataires inaptes à l'emploi; nous sommes convaincus qu'on peut y parvenir. Les personnes inaptes au travail, par exemple, ont besoin de prestations de base relativement élevées, les transferts constituant leur source essentielle de revenu. Dans leur cas, on pourrait maîtriser le coût des programmes en imposant un taux de réfaction (c'est-à-dire un pourcentage de réduction des prestations par dollar de revenu d'une autre source) relativement élevé mais non prohibitif, puisque l'incitation à travailler est moins importante pour les catégories de personnes que la société ne s'attend pas à voir sur le marché du travail à plein temps, que pour les personnes aptes au travail.

Les prestations destinées aux bénéficiaires aptes au travail qui possèdent un faible revenu pourraient comporter un taux de base moins élevé, ces personnes étant censées pouvoir tirer un revenu d'un emploi. Ces prestations devraient également se réduire à un rythme relativement faible à mesure que le revenu salarial augmenterait, de façon à ce que le taux effectif d'imposition des gagne-petit – taux produit par la combinaison de l'impôt direct et de la diminution des prestations – ne soit pas prohibitif. L'établissement de catégories de travailleurs permet ainsi d'obtenir plus facilement l'équilibre visé entre l'incitation au travail, la suffisance des prestations et l'économie des programmes publics.

Mécanismes de prestation : universalité et sélectivité

Le régime actuel comprend à la fois des prestations dites « universelles » et des prestations « sélectives ». Conformément aux conventions les plus généralement admises, nous qualifierons de sélectifs les programmes qui font intervenir un examen des besoins – habituellement établis en fonction du revenu et de la situation du bénéficiaire – *avant* le versement des prestations, ces dernières étant inversement proportionnelles au revenu du bénéficiaire. Nous qualifierons, par contre, d'universels les programmes qui accordent des prestations *brutes* égales à toutes les personnes qui présentent des caractéristiques données, quel que soit leur revenu. Au Canada, tous les programmes dits « universels » ont des prestations imposables. Cela veut dire que l'examen du revenu se produit, en fait, après le versement des prestations, par le biais du régime fiscal. Lorsque le taux marginal d'imposition normal n'est pas jugé suffisant, les prestations peuvent faire l'objet d'un mécanisme spécial de récupération fiscale; cela n'est cependant le cas d'aucun programme universel au Canada à l'heure actuelle. Par conséquent, on voit d'après cette définition qu'un programme universel peut être aussi redistributif, en fin de compte, qu'un programme sélectif et que, s'il entraîne des dépenses brutes plus élevées, il n'occasionne pas nécessairement des besoins budgétaires nets

supérieurs à ceux des programmes sélectifs. Tous les grands programmes de sécurité du revenu au Canada comportent des prestations qui varient en fonction du revenu avant ou après impôt.

Sur le plan strictement économique ou distributif, aucune des deux méthodes ne l'emporte nettement sur l'autre. Il s'agit essentiellement d'une question de conception des modalités de prestation. Cette conclusion diffère de l'opinion courante selon laquelle les programmes sélectifs seraient intrinsèquement plus efficaces, mieux orientés et moins coûteux que les programmes universels – opinion qui ne tient pas compte de l'interaction du régime fiscal avec les programmes de sécurité du revenu.

Les facteurs d'ordre économique ne permettant pas de trancher, le choix de la méthode de prestation doit être guidé par d'autres considérations. Les programmes universels sont habituellement supérieurs au plan de la facilité et des frais d'administration de même qu'à celui de la surveillance de leurs prescriptions. Mais ces avantages risquent d'être annulés par la complexité des mécanismes de récupération fiscale, qui deviennent nécessaires quand les taux marginaux d'imposition du barème normal sont jugés insuffisants. En fait, pour des prestations catégorielles spéciales, comme les indemnités d'invalité partielle, il est souvent plus commode de procéder à l'examen du revenu avant le paiement, à l'aide d'une méthode sélective. La raison en est que, pour être efficace, un prélèvement doit s'intégrer aux retenues fiscales à la source, ce qui oblige les employeurs à connaître ceux de leurs travailleurs qui bénéficient des prestations catégorielles. Cette exigence accroît la complexité du système, elle entraîne des difficultés tout particulièrement lourdes pour les petites entreprises.

D'autres considérations militent en faveur des programmes universels. Les prestations universelles respectent davantage la dignité des bénéficiaires et les taux d'utilisation sont généralement plus élevés. Les bénéficiaires ne souffrent d'aucun retard dans l'instruction des demandes de prestations, ces dernières étant versées selon un processus continu. Les prestations nettes réagissent rapidement aux variations du revenu, puisque ce dernier fait l'objet d'un examen fréquent au moyen des retenues fiscales à la source. Bien entendu, les programmes sélectifs comportent eux aussi des avantages. Ils réduisent le coût apparent des programmes publics puisque, en faisant intervenir l'examen du revenu avant le versement des prestations, ils diminuent les décaissements. Ils évitent aussi parfois d'accroître la complexité du régime fiscal et, quand les pouvoirs publics veulent établir des mécanismes administratifs appropriés, on peut les adapter rapidement aux besoins des intéressés.

Les avantages et les inconvénients des programmes universels sur un plan plus strictement politique sont moins faciles à évaluer. Certains font valoir que les programmes universels accroissent la cohésion sociale et bénéficient d'un large appui de la population, les prestations brutes étant versées à un très grand nombre de gens. Pour d'autres, ces arguments étaient valables à l'époque où l'on acceptait, et même où l'on souhaitait, un secteur public omniprésent, mais les prestations universelles ont maintenant pour effet de rappeler régulièrement l'ampleur de l'administration publique à une classe moyenne qui n'est plus en faveur d'un État hypertrophié. Si la Commission est consciente que l'opinion publique est plus partagée qu'autrefois au sujet

du rôle de l'État, elle estime que, tout compte fait, les avantages de l'universalité pèsent plus lourd que ses inconvénients pour la plupart des programmes.

Cette analyse des principes de l'universalité et de la sélectivité vaut pour les programmes de soutien du revenu autres que l'assurance sociale. Cette dernière, dont relèvent le programme d'assurance-chômage et le Régime des pensions du Canada (RPC), s'inspire de considérations différentes qui imposent généralement un autre mécanisme de prestation. L'assurance sociale n'a pas un but essentiellement redistributif. Sous sa forme classique, elle constitue, comme son nom l'indique, un mécanisme d'assurance aux termes duquel les travailleurs et leurs employeurs versent des primes dont l'ensemble doit équivaloir aux versements *prévus* de prestations aux travailleurs. Ces derniers reçoivent les prestations lorsqu'ils satisfont à des conditions préétablies, par exemple quand ils perdent leur emploi ou arrivent à l'âge de la retraite; les prestations versées, au moins à concurrence d'un plafond, varient en fonction directe du revenu antérieur et sont imposables à titre de revenu.

Régime fiscal et transferts

Tout comme le régime actuel de soutien du revenu comprend à la fois des programmes universels et des programmes sélectifs, les mesures d'aide fiscale y coexistent avec les transferts directs. Nous étudierons le rapport entre le régime fiscal et les paiements de transfert au Canada en prenant pour exemple l'aide à la famille. Cette aide, également appelée « prestations à la famille » ou « au titre des enfants », est constituée d'exemptions fiscales, de crédits d'impôt et de prestations universelles ou « démosubventions ».

Les *exemptions* fiscales au titre des enfants remplissent une fonction de justice horizontale en permettant aux familles ayant des enfants à charge de payer un peu moins d'impôts et en faisant varier ces derniers en fonction de la dimension de la famille. Cependant, comme le barème d'imposition est progressif, les exemptions se traduisent par des économies d'impôt plus élevées pour les ménages à revenu supérieur, ce qui nuit à la justice verticale entre les familles.

Le *crédit* d'impôt remboursable pour enfants est un programme sélectif qui produit un effet nettement plus redistributif en réduisant les impôts ou en versant un remboursement aux familles à faible ou moyen revenu qui ont des enfants. C'est un exemple de crédit d'impôt dit « remboursable », dont peuvent bénéficier même les familles qui ne paient pas d'impôts. Le crédit d'impôt est établi de manière à ce que le taux maximal de prestations soit versé à toutes les familles ayant des enfants, dont le revenu annuel est inférieur à un plafond fixé (à l'heure actuelle, à un peu plus de 26 000 dollars); au-delà du plafond, les prestations sont réduites de 5 pour cent du revenu. Comme les prestations nettes sont plus élevées pour les familles à revenu modique, on dit que ce programme a des effets « progressifs » et contribue à la justice verticale entre les familles ayant des enfants. Ce programme est sélectif puisqu'on tient compte du revenu *avant* de calculer la prestation à verser.

À titre de « démosubventions » ou de prestations universelles, les allocations familiales sont versées à tous les foyers ayant des enfants à charge, sans égard à leur revenu, mais elles doivent être incluses dans le revenu imposable. Comme elles sont assujetties à l'impôt selon un barème progressif, les allocations familiales se traduisent par des prestations nettes plus faibles pour les familles à revenu supérieur, ce qui leur donne un effet modérément progressif.

Les trois dispositions prévues au titre des enfants à charge sont un microcosme du régime actuel de sécurité du revenu au Canada. Elles font intervenir trois différents mécanismes de prestation qui se distinguent par leurs effets distributifs. Leur interaction est extrêmement complexe, de sorte que les familles ont le plus grand mal à en discerner l'effet global. L'un des principaux éléments, l'exemption fiscale, est en fait très régressif.

Si nous ajoutons à ces trois mécanismes un autre élément de ce qu'on peut appeler « l'aide à la famille », on obtient un résultat global encore plus curieux. Le régime fiscal canadien accorde actuellement aux contribuables une « exemption de personne mariée » dont la valeur était de 3 470 dollars pour l'année d'imposition 1984. C'est une somme admise en déduction du revenu du conjoint qui est apparemment le seul dans une famille à gagner un revenu pour tenir compte du fait que l'autre conjoint est à sa charge. En 1917, date d'instauration de cette exemption, la société canadienne se composait en majeure partie de familles dont le mari travaillait à l'extérieur et la femme restait à la maison. L'exemption de personne mariée avait alors un effet positif; c'est cependant loin d'être le cas dans une société où environ 66 pour cent des femmes mariées sont sur le marché du travail. En effet, le second revenu de la famille (celui du conjoint) est alors imposé, à concurrence de 3 470 dollars, au taux marginal supérieur qui frappe le premier revenu; l'exemption personnelle qui s'applique au second revenu ne procurant qu'une compensation partielle. De plus, comme il s'agit d'une exemption et non d'un crédit d'impôt, cette disposition n'est d'aucune utilité aux familles vraiment pauvres dont le revenu n'est pas suffisamment élevé pour être imposable. Son coût se chiffrait à environ 1,4 milliard de dollars en 1984 pour le trésor fédéral et à 750 millions de dollars pour les provinces.

Quelques observations s'imposent enfin au sujet de l'exemption personnelle. En 1984, cette dernière permettait à chaque contribuable de déduire 3 970 dollars de son revenu imposable. Cette exemption a pour effet de relever le seuil d'imposition, permettant aux Canadiens à faible revenu de payer moins d'impôts. Cependant, si son objectif est d'apporter un soutien ou un allègement aux Canadiens, cette exemption a des effets plutôt négatifs. Elle se traduit, en effet, par un avantage effectif de près de 2 000 dollars pour les particuliers à revenu supérieur qui sont imposés à un taux marginal de 50 pour cent, tandis que sa valeur effective n'est que de 800 dollars pour les Canadiens à très faible revenu dont le taux marginal d'imposition est plutôt de l'ordre de 20 pour cent. Elle n'est absolument d'aucun secours aux Canadiens vraiment pauvres qui n'ont pas de revenu imposable. Elle coûte 9,4 milliards de dollars chaque année au trésor fédéral et 4,7 milliards de dollars aux provinces. Comme nous le verrons plus loin, on pourrait améliorer considérablement l'efficacité de l'exemption personnelle sur le plan de la

justice verticale en la transformant en crédit d'impôt remboursable – c'est-à-dire, en fait, en élément de revenu garanti.

Les mesures d'aide à la famille et à la personne ont, prises dans leur ensemble, un effet régressif. Cette conclusion n'apparaît cependant pas clairement si l'on n'examine pas l'interaction du régime fiscal et des programmes de transfert. Ce système, pris globalement, ne vient pas en aide autant qu'il le pourrait aux familles et aux personnes déshéritées qui en auraient vraiment besoin, et il accorde des prestations injustifiées aux salariés à revenu supérieur. Ainsi, par exemple, l'ensemble constitué par l'exemption personnelle, l'exemption de personne mariée, la déduction au titre des enfants et la déduction pour frais liés à un emploi, les allocations familiales et le crédit d'impôt pour enfants, donne des prestations nettes d'environ 5 035 dollars par an à une famille à revenu unique de l'Ontario qui gagne 100 000 dollars et qui compte deux enfants. Cet ensemble de mesures ne rapporte par contre que 2 240 dollars net à une famille à revenu double dont le revenu salarial total est de 25 000 dollars et qui compte deux enfants. De plus, ce système produit un effet qui va à l'encontre de la participation au marché du travail d'un deuxième membre de la famille dont le revenu est inférieur, soit, en général, la femme. C'est là un exemple de programme fragmentaire mis en place à une époque où la structure de la population active, dont le modèle était la famille à revenu unique, était bien différente de ce qu'elle est aujourd'hui.

Résumé : critiques et préoccupations d'ordre général

Le régime actuel de sécurité du revenu au Canada fait l'objet de plusieurs critiques assez sérieuses. En résumé :

- Il est inefficace. Malgré les milliards de dollars dépensés, bien des Canadiens continuent de vivre dans la pauvreté, tandis que ceux qui ne sont pas pauvres reçoivent des prestations de sécurité du revenu.
- Il est trop complexe. Il y a trop de programmes et trop de fonctionnaires pour les administrer. Les Canadiens ont souvent du mal à savoir à quelles prestations ils ont droit et l'interaction des programmes se traduit souvent par des surprises désagréables pour les bénéficiaires.
- Il produit un effet contraire à l'incitation au travail et ce, pour trois raisons possibles : les prestations sont trop élevées dans le cas de certains bénéficiaires ou sont versées pendant trop longtemps. Le taux marginal d'imposition ou le taux de réduction du système est extrêmement élevé, dépassant parfois 100 pour cent. Il se peut que les prestations versées encouragent certains travailleurs à rester dans des industries improductives ou non concurrentielles et les dissuadent de chercher un meilleur emploi.
- Il est injuste. Comme il fait une large place aux exemptions fiscales, par opposition aux transferts directs ou aux crédits d'impôt, certaines familles à revenu élevé reçoivent plus de prestations que d'autres familles à faible revenu. Cette anomalie apparaît tout particulièrement lorsque l'on considère les dispositions fiscales et les programmes de transfert dans leur intégralité, compte tenu de tous les avantages fiscaux dont se prévalent généralement les Canadiens des classes moyennes et supérieures.

- Selon certains, ce régime ne pourra être maintenu en raison de l'évolution de la pyramide des âges au Canada, de la persistance prévue d'un chômage élevé et des effets négatifs que l'on prête aux changements démographiques.

En résumé, il ressort de ces considérations que le Régime de sécurité du revenu est entaché de graves défauts au Canada. Cette conclusion n'a rien d'étonnant, puisque les dispositions de ce régime ont été mises en place, selon les circonstances, parallèlement à des aménagements pas toujours coordonnés de la fiscalité des particuliers. Cet ensemble de dispositions convenait peut-être dans une certaine mesure à la société canadienne des années 1950, mais elle est beaucoup moins bien adaptée à notre situation en cette deuxième moitié des années 1980. La question n'est pas de savoir si une réforme est nécessaire, mais de déterminer l'ampleur et la rapidité de cette réforme.

Réforme du régime

Plusieurs éléments devraient faire partie du Régime de sécurité du revenu au Canada afin de l'améliorer. À la lumière des considérations précédentes, on devrait viser à :

- mieux faire correspondre les prestations aux besoins;
- offrir aux Canadiens de meilleures incitations au travail, à la formation professionnelle ou à l'enseignement;
- simplifier le système pour le rendre plus compréhensible;
- mieux intégrer les dispositions fiscales, les mécanismes de transfert et les programmes d'assurance sociale;
- élaborer un système facile à administrer;
- préserver la dignité de la personne;
- réagir rapidement aux changements de situation.

La Commission n'a pas inclus la réduction des coûts dans cette liste. Il est possible qu'un régime rationnel conforme aux propositions précédentes revienne un peu moins cher que le système actuel, mais il ne faut pas oublier que beaucoup de Canadiens ont bel et bien besoin d'une aide. En outre, comme nous l'avons indiqué, tout en prenant acte des problèmes budgétaires qui existent à court terme, nous n'avons aucune crainte quant à notre capacité future de maintenir nos programmes de transfert et ne pensons pas que ces difficultés budgétaires à court terme doivent être réglées par une forte réduction des ressources redistribuées au moyen des programmes de transfert. En fait, nous considérons le maintien d'un financement suffisant comme indispensable aux adaptations qui permettront à tous les Canadiens de jouir d'un avenir plus prospère.

Les éléments précités pourraient être mis en place par une réforme globale du Régime de sécurité du revenu et de la fiscalité des particuliers, ou par un train de réformes croissantes. Ils pourraient s'inscrire à l'intérieur d'un mécanisme de prestation « universel » qui permette à chacun, quel que soit son revenu, de recevoir des prestations de base, la prise en compte des besoins se faisant par le biais de l'impôt. On pourrait aussi recourir à un mécanisme

fiscal de prestation, en corrigeant les impôts de ceux qui travaillent et en accordant des crédits remboursables à ceux qui ne travaillent pas ou aux personnes non assujetties aux retenues fiscales à la source. Nous avons déjà vu que la différence entre un système de « démosubventions » et le recours aux dispositions fiscales se situait surtout au niveau des mécanismes; la structure des prestations peut être la même dans les deux cas.

Réformes partielles

La Commission estime, pour des raisons qu'elle exposera plus loin, qu'il est souhaitable d'envisager une réforme complète du régime de sécurité du revenu au Canada, mais la refonte de certains éléments ou sous-systèmes de ce régime pourrait se révéler efficace en rapprochant les Canadiens d'un certain nombre d'objectifs exposés précédemment. On peut à cette fin décomposer le Régime de sécurité du revenu en sous-systèmes destinés aux catégories suivantes :

- les personnes âgées;
- les familles ayant des enfants à charge;
- les Canadiens au chômage mais aptes au travail qui ne retirent pas d'assurance-chômage;
- les personnes nécessiteuses qui ne sont généralement pas aptes au travail.

Les dispositions destinées aux deux dernières catégories sont mises en œuvre conjointement, au palier fédéral-provincial, dans le cadre du Régime d'assistance publique du Canada (RAPC). D'autres éléments moins importants du Régime de sécurité du revenu visent à soutenir des groupes comme les anciens combattants ou les autochtones, sans compter plusieurs programmes ou services assez spécialisés qui viennent en aide à un nombre relativement restreint de personnes. Bien que ces programmes revêtent une importance vitale pour ceux qui en bénéficient, la Commission ne peut les étudier ici; en fait, une réforme relativement générale pourrait rendre certains de ces programmes inutiles.

Politique des pensions et situation des personnes âgées

Aucun élément de notre régime de sécurité du revenu n'a autant fait couler d'encre, depuis quelques années, que la politique des pensions. Depuis la fin des années 1970, toute une série de groupes de travail, d'organismes consultatifs et de commissions royales se sont penchés sur notre système de revenu de retraite dont ils ont mis en relief les lacunes. Associations patronales, organismes ouvriers, représentants des retraités, groupes sociaux et organismes féminins, tous ont fait valoir leur point de vue auprès de l'État. Une conférence nationale sur les pensions a eu lieu en 1981, et les travaux se sont poursuivis depuis dans l'administration publique. En réalité, depuis près d'une dizaine d'années, les Canadiens sont engagés dans un « grand débat » sur les pensions.

Ce débat a été alimenté par toute une série de préoccupations : les difficultés financières que connaissent nombre de Canadiens âgés, l'effet de

l'inflation sur les prestations des régimes privés de retraite, les répercussions à long terme de l'évolution démographique sur le financement des pensions futures, la nécessité d'adapter nos mécanismes de retraite au rôle nouveau de la femme dans la société moderne. En raison de la diversité de ces préoccupations, le débat a touché tous les secteurs, aussi bien les programmes publics que les régimes privés de retraite et l'équilibre à réaliser entre les deux. Dans le cas des régimes de retraite privés ou professionnels, on a fait ressortir la protection insuffisante accordée à la population active, l'insuffisance de la dévolution, de la transférabilité et de la protection contre l'inflation. Dans le domaine des programmes publics, on s'est penché autant sur le niveau des prestations que sur les répercussions financières du vieillissement de la population canadienne au cours des cinquante prochaines années.

En raison de l'ampleur même du débat, la réforme des pensions présente un défi de taille, puisqu'elle exige au Canada un consensus particulièrement fort. En effet, la répartition des pouvoirs entre les autorités fédérales et provinciales en matière de pensions est excessivement complexe, même jugée selon des normes canadiennes. La plupart des régimes de retraite professionnels sont réglementés sur le plan provincial; cependant, la *Loi fédérale sur les normes des prestations de pension* s'applique aux secteurs de l'économie qui sont du ressort direct du gouvernement fédéral, et les dispositions de la *Loi fédérale de l'impôt sur le revenu* ont une importance extrême pour tous les régimes privés. Dans le domaine des pensions publiques, la Sécurité de la vieillesse et le Supplément de revenu garanti (SRG) relèvent du gouvernement fédéral. Toutefois, ce dernier ne peut modifier le Régime de pension du Canada qu'avec l'assentiment des deux tiers des provinces représentant les deux tiers de la population canadienne – condition encore plus rigoureuse que la formule générale d'amendement de la Constitution. Enfin, le Régime de rentes du Québec relève exclusivement du gouvernement de cette province.

Il ne faut pas s'étonner, dans ces conditions, que le débat traîne depuis si longtemps et que les transformations concrètes aient été si limitées. Il semble toutefois qu'un consensus soit en train de se dégager. Même si le train de réformes probables va beaucoup moins loin que ne le préconisent les partisans d'une refonte complète, il représente un progrès marqué par rapport aux dispositions actuelles.

Parmi les points sur lesquels une entente semble possible figure la réforme des normes minimales régissant les régimes privés de retraite, notamment :

- *Dévolution* Les travailleurs devraient pouvoir bénéficier des cotisations patronales autant que de leurs propres cotisations. Dans la plupart des législations des divers gouvernements la dévolution ou l'acquisition des droits n'intervient actuellement qu'au bout de dix années de service et à l'âge de 45 ans. On s'entend généralement sur la nécessité de réduire les délais de dévolution – encore que la formule exacte ne fasse peut-être pas l'unanimité. Le débat porte surtout sur les propositions de dévolution après deux ou cinq ans. La plupart des intéressés semblent convenir que la condition d'âge minimal devrait être éliminée.
- *Transférabilité* On peut améliorer considérablement la transférabilité des pensions en « immobilisant » les fonds dans un compte personnel d'épargne-retraite ou en concevant des formules améliorées de protection des

prestations différées de retraite. L'amélioration de la transférabilité et des règles de dévolution est jugée particulièrement importante par la Commission puisque, selon elle, les Canadiens risquent d'avoir à changer plus souvent d'emploi ou de carrière à l'avenir.

- *Protection contre l'inflation* Même si la question reste controversée, les propositions d'indexation partielle des pensions futures, formulées par le gouvernement fédéral et par l'Ontario en 1984, représentent un bon point de départ en vue d'améliorer les régimes.
- *Prestations de survivant* La plupart des lois sur les normes de pensions n'obligent pas les régimes de retraite à prévoir des prestations de survivant, et nombre de régimes n'en offrent pas. C'est l'une des raisons de la situation financière difficile dans laquelle se trouvent nombre de Canadiennes âgées; aussi toute réforme des pensions doit-elle assurer une protection suffisante aux survivants.
- *Partage des droits* Le partage des droits de pension en cas de rupture du mariage, sauf décision contraire des tribunaux ou des parties, est conforme à la vision moderne du mariage conçu comme un contrat entre partenaires.
- *Travailleurs à temps partiel* Les travailleurs réguliers à temps partiel devraient être admissibles aux régimes de retraite. Ce principe est conforme à l'importance que la Commission a déclaré accorder à la souplesse des horaires de travail.

De plus, les dispositions fiscales régissant l'épargne-retraite pourraient devenir plus souples.

De même, une entente paraît possible sur d'importants éléments du système public de pensions et plus particulièrement des Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec, notamment :

- *Maximum de gains donnant droit à une pension* Le gouvernement devrait veiller à ce que le maximum des gains donnant droit à une pension soit porté au niveau de la moyenne des salaires dans l'industrie d'ici deux ans.
- *Partage des droits* Le partage des droits en cas de rupture du mariage, qui est actuellement volontaire, devrait être rendu obligatoire, sauf renonciation formelle des deux conjoints.
- *Taux de cotisation* Les autorités fédérales et provinciales devraient s'entendre sur un calendrier de relèvement progressif des taux de cotisation afin d'éviter des hausses brutales au début du siècle prochain.

D'autres propositions, comme le versement d'une pension aux personnes qui restent au foyer, suscitent davantage la controverse et ne permettent pas de prévoir une entente dans un avenir prochain.

Étant donné le vaste débat dont le système des pensions a déjà fait l'objet, la Commission n'a pas voulu y consacrer une étude approfondie. Le consensus qui est en train de se dégager entre les gouvernements ne réglera certainement pas toutes les difficultés que pose le système des pensions au Canada, mais il représentera un progrès. La Commission invite instamment les autorités fédérales et provinciales à s'entendre le plus tôt possible sur les réformes à apporter. Il est temps de passer à l'action dans le domaine des pensions.

En ce qui concerne la Sécurité de la vieillesse (SV) et le Supplément du revenu garanti (SRG), la Commission estime que les dispositions actuelles correspondent au minimum acceptable. La dernière augmentation du supplément du revenu garanti, qui a porté le revenu des personnes âgées vivant seules au seuil de faible revenu, devrait avoir pallié les situations les plus difficiles. Nous relevons l'anomalie qu'entraîne l'interaction du revenu de pension et de la déduction fiscale « de personne âgée ». Comme toutes les autres déductions, cette disposition profite, de façon disproportionnée, aux personnes qui en ont le moins besoin, mais la faible proportion de Canadiens de plus de 65 ans qui ont un revenu élevé rend l'effet de cette déduction relativement négligeable.

Toutefois, la Commission tient à souligner de nouveau que les pensions versées par les régimes publics au Canada sont très faibles en regard des normes internationales. Comme ces pensions peu élevées se conjuguent à un faible revenu moyen chez les personnes âgées, la plupart des gouvernements devraient penser à d'autres programmes s'ils veulent réduire leurs dépenses.

Régime d'aide à la famille

Dans l'analyse consacrée à l'interaction du régime fiscal et des programmes de transfert, la Commission a relevé plusieurs défauts du régime d'aide à la famille. Ce dernier, rappelons-le, se compose des allocations familiales, du crédit d'impôt pour enfants et de l'exemption fiscale au titre des enfants. On peut également y inclure la déduction pour frais de garde d'enfants et « l'exemption de personne mariée ». Le premier programme est de faible dimension, à l'échelle des autres programmes de sécurité du revenu; il compte un budget de 100 millions de dollars et 170 000 bénéficiaires. Nous le considérerons brièvement à la rubrique des garderies. Nous préconiserons aussi l'élimination de l'exemption de personne mariée dans le cadre d'une réforme globale. Signalons en passant qu'en consacrant les sommes économisées par la suppression de l'exemption de personne mariée à la réforme des prestations au titre des enfants qui est étudiée plus loin, on améliorerait ces prestations de près de 30 pour cent.

Une gamme de solutions possibles à l'égard de l'aide à la famille a fait l'objet d'un débat public; dans son document d'étude, en 1985, sur les prestations aux personnes âgées et à la famille[1], le gouvernement fédéral a proposé deux réformes possibles. La Commission présente ici deux exemples des genres de modifications envisagées. La première option est très proche de la solution de rechange présentée par le gouvernement fédéral dans son document de consultation.

Première option : aide maximale aux familles à faible revenu

L'ensemble de mesures évoquées le plus souvent pour modifier le régime d'aide à la famille comporterait une forte diminution des allocations familiales et des exemptions fiscales au titre des enfants. L'économie ainsi

réalisée permettrait d'accroître le crédit d'impôt pour enfants. Considérons par exemple les changements suivants :

- allocations familiales ramenées de 360 dollars à 240 dollars par an;
- exemptions fiscales au titre des enfants ramenées de 710 dollars à 240 dollars par an;
- crédit d'impôt pour enfants porté de 343 dollars à 770 dollars par an;
- plancher de revenu annuel (où débute l'admissibilité aux prestations) ramené de 26 330 dollars à 20 000 dollars.

Ces modifications donneraient lieu à un système beaucoup plus orienté en fonction des besoins, tout en permettant au gouvernement du Canada de faire parvenir chaque mois un chèque à toutes les mères admissibles. Le tableau 19-2 indique l'effet des modifications proposées sur les familles ayant deux enfants et un seul revenu en Ontario. Les familles à revenu unique, qui gagnent moins de 20 000 dollars par an, bénéficieraient de cette option, tandis que les familles à revenu supérieur y perdraient.

Dans l'ensemble, le nombre des « gagnants » et des « perdants » est à peu près équivalent, tout comme l'ampleur des gains et des pertes. Les changements indiqués permettraient aux familles dont le revenu salarial annuel s'élève à 6 000 dollars ou moins d'obtenir 650 dollars de plus, et aux familles dont le revenu se situe entre 10 000 dollars et 20 000 dollars de gagner environ 450 dollars. Les familles à revenu unique de plus de 50 000 dollars perdraient un peu plus de 530 dollars par an.

L'aménagement de divers programmes permet d'élaborer des variantes de la première option. Par exemple, l'élimination des allocations familiales et de l'exemption fiscale au titre des enfants ou l'imposition de taux de récupéra-

TABLEAU 19-2 Illustration: Effets d'un programme plus sélectif sur une famille de l'Ontario ayant deux enfants et un seul revenu, 1983

		($ net)			
Revenu de la famille	**Allocations familiales**	**Exemption fiscale au titre des enfants**	**Crédit d'impôt pour enfants**	**Total des allocations**	**Évolution des allocations**
6 000	480	0	1 540	2 020	+650
12 000	359	121	1 540	2 020	+465
18 000	345	135	1 540	2 020	+443
24 000	338	142	1 340	1 820	+232
30 000	302	178	1 040	1 520	−17
36 000	302	178	740	1 220	−24
42 000	267	213	440	920	−111
48 000	267	213	140	620	−391
48 000+	267	213	0	480	−531

Source : Calculs de la Commission établis à partir de l'Enquête sur les finances des consommateurs, 1984.

tion fiscale beaucoup plus élevés pour les revenus supérieurs à la moyenne feraient en sorte que l'État pourrait réduire considérablement ses dépenses et mieux orienter les programmes dans l'ensemble, mais les familles à revenu moyen verraient leurs prestations sensiblement réduites. Inversement, une majoration des allocations familiales, conjuguée à l'élimination des exemptions fiscales et des crédits d'impôt, permettrait d'accroître quelque peu les prestations nettes versées aux gagne-petit ainsi que de maintenir certains transferts, même en faveur des familles à revenu supérieur qui ont des enfants. On pourrait ainsi maintenir une certaine justice horizontale.

Deuxième option : protection des familles pauvres avec réduction des dépenses

Une réforme analogue à la première option mais comportant une réduction des dépenses publiques pourrait facilement s'appliquer. Considérons par exemple les changements suivants :

- allocations familiales ramenées de 360 dollars à 240 dollars par an;
- exemption fiscale au titre des enfants ramenée de 710 dollars à 240 dollars par an;
- crédit d'impôt pour enfants porté de 343 dollars à 563 dollars par an;
- plancher de revenu annuel (où débute l'admissibilité aux prestations) ramené de 26 330 dollars à 20 000 dollars par an.

Cette option permettrait à l'État d'économiser 380 millions de dollars par an, tout en maintenant la plupart des autres caractéristiques du système. Le tableau 19-3 illustre les effets qu'elle aurait sur les familles ayant un seul revenu et deux enfants en Ontario, effets qui sont présentés sous forme graphique à la figure 19-1; les familles dont le revenu unique est inférieur à 22 000 dollars dans l'année en sortiraient gagnantes, tandis que les familles à revenu supérieur y perdraient.

TABLEAU 19-3 Illustration: Effets d'un régime plus sélectif sur une famille de l'Ontario comptant deux enfants et un salarié, 1983

Revenu familial	Allocations familiales	(chiffres nets en dollars) Exemption pour enfants	Crédit d'impôt enfants	Ensemble des prestations	Variation des prestations
6 000	480	0	1 126	1 606	+236 $
12 000	359	121	1 126	1 606	+51 $
18 000	345	135	1 126	1 606	+30 $
24 000	338	142	1 026	1 506	−282 $
30 000	302	178	626	1 106	−431 $
36 000	302	178	326	806	−438 $
42 000	267	213	26	506	−523 $
48 000	267	213	0	480	−531 $
48 000+	267	213	0	480	−531 $

Source : Calculs de la Commission établis à partir de l'Enquête sur les finances des consommateurs.

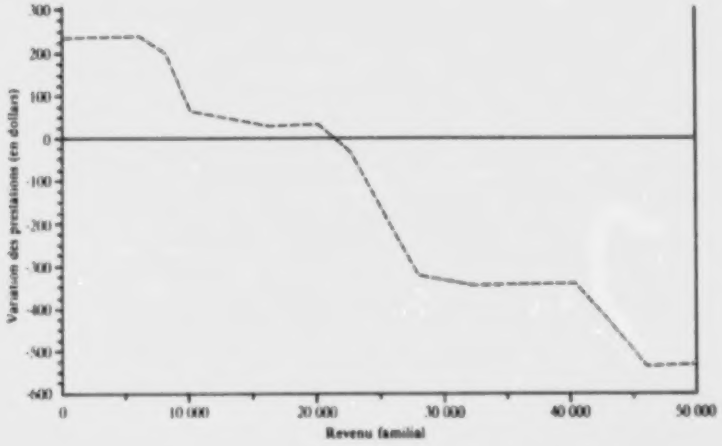
La figure 19-2 présente une situation plus complexe – mais plus réaliste, elle comprend les familles à double revenu. Ces familles ne sont perdantes, dans cette option, que si leur revenu dépasse 34 000 dollars par an; leur perte est négligeable jusqu'à un revenu de 40 000 dollars par an. Les « gagnants » et les « perdants » sont à peu près dans un rapport de 35–40 à 60–65. L'amélioration est assez faible pour la plupart des gagnants et la perte sensible pour nombre de perdants.
Comme nous l'avons vu dans la première option, si nous voulons que gagnants et perdants soient à peu près en nombre égal, nous devons atteindre un point très voisin de la neutralité fiscale, où il n'y a pas de réduction des dépenses. Étant donné les économies relativement faibles que l'on peut espérer de façon réaliste grâce à des réformes du genre de la deuxième option, et vu l'effet redistributif extrêmement favorable de l'option précédente, la Commission se prononce en faveur de la première option. Cependant, cette réforme, comme les autres modifications proposées dans cette section, est en fait relativement mineure dans un régime de sécurité du revenu auquel on peut apporter de grandes améliorations.

Troisième option : la mauvaise façon de réformer le système

La troisième option est un exemple extrême de variante de la deuxième option. Nous la présentons pour indiquer ce qui arrive lorsqu'on applique une solution simpliste à un système complexe. Elle consiste tout bonnement à ôter toute aide au titre des enfants aux familles dont le revenu dépasse la moyenne. Deux figures illustrent les effets de cette mesure. La figure 19-3 présente le revenu avant et après impôt d'une famille ayant un revenu salarial moyen (32 000 dollars par an). La figure 19-4 illustre l'effet d'une élimination totale de l'aide à la famille quand le revenu annuel de celle-ci atteint 32 000 dollars. Il en résulte que le revenu disponible annuel (après impôt) tombe de 25 900 dollars à 24 500 dollars quand le revenu familial total s'élève de 32 000 dollars à 32 001 dollars, puis augmente au même rythme qu'auparavant à partir de ce nouveau montant plus faible. Ainsi, jusqu'à ce que son revenu dépasse 34 500 dollars, la famille dispose de moins d'argent qu'avec un revenu annuel de 32 000 dollars. Cette anomalie, qui était chose courante dans les premiers programmes de bien-être social, se rencontre encore à l'occasion. Par exemple, une famille, qui essaie de s'affranchir de l'assistance sociale en travaillant, risque de subir un taux réel d'imposition « globale » plus élevé que celui d'une famille dont le revenu dépasse 100 000 dollars par an. Cela provient du jeu combiné d'une réduction des prestations en espèces et de l'élimination de certains services obtenus auparavant, comme les prestations médicales non assurées. Ces anomalies des programmes de soutien social et de sécurité du revenu sont l'illustration classique du « piège de la pauvreté » auquel un grand nombre de Canadiens à faible revenu font face

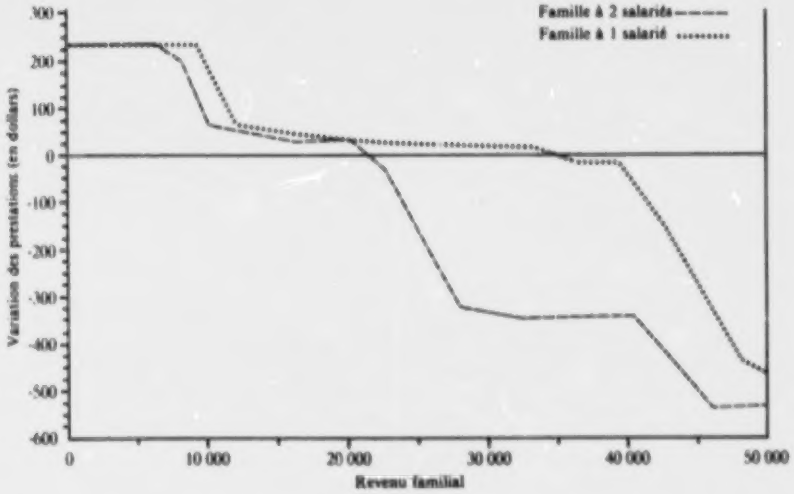
On pourrait améliorer cette « solution » simplement en recourant à des taux progressifs de réduction des prestations quand le revenu dépasse la moyenne familiale, mais on aurait alors un système analogue à la deuxième option quant aux effets qui s'ensuivent. Sous sa forme la plus simple, la troisième option produit des économies très importantes, d'environ 1,3 milliard de

FIGURE 19-1 Revenu familial, option 2, famille de l'Ontario comptant 1 salarié et 2 enfants (variation des prestations en rapport avec le revenu familial, 1984)



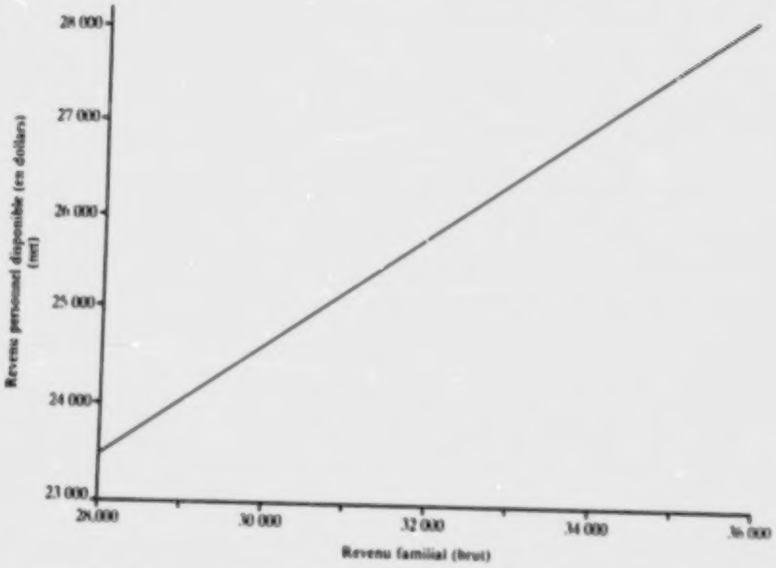
Source : Calculs de la Commission établis à partir de l'Enquête sur les finances des consommateurs.

FIGURE 19-2 Revenu familial, Option 2 (variation des prestations en rapport avec le revenu familial, 1984)



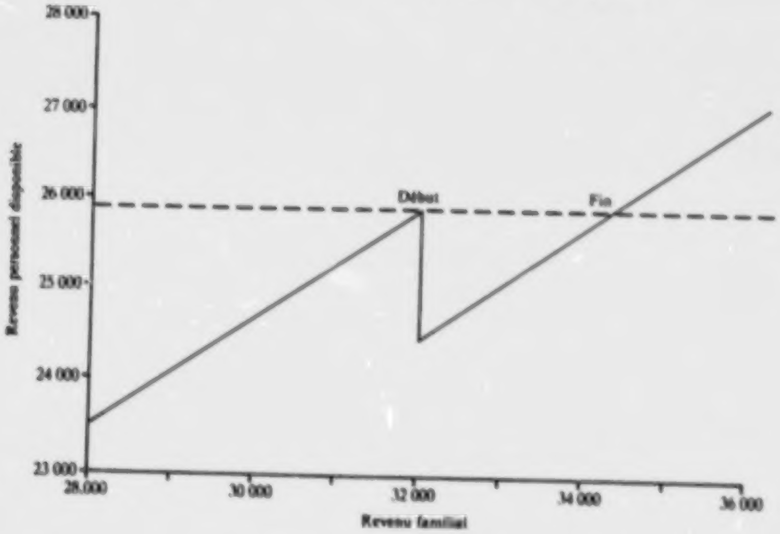
Source : Calculs de la Commission établis à partir de l'Enquête sur les finances des consommateurs.

FIGURE 19-3 Revenu avant et après impôts et transferts



Source : Calculs de la Commission établis à partir de l'Enquête sur les finances des consommateurs.

FIGURE 19-4 Résultats de la suppression des prestations relatives aux enfants pour les familles à revenu supérieur à la moyenne



Source : Calculs de la Commission établis à partir de l'Enquête sur les finances des consommateurs.

dollars par an, mais la majeure partie de ces économies sont obtenues grâce aux anomalies décrites précédemment. On peut se demander s'il convient de réduire de plus de 5 pour cent le revenu disponible de la famille canadienne moyenne pour mettre en œuvre un programme où il n'y aurait aucun gagnant véritable, aucune redistribution de revenu en faveur de ceux qui en ont le plus besoin et, peut-être, un effet négatif marqué sur l'incitation à participer au marché du travail. C'est la raison pour laquelle seules les solutions analogues aux première et deuxième options devraient être envisagées.

Assistance sociale et Régime d'assistance publique du Canada

Aux termes du Régime d'assistance publique du Canada (RAPC), le gouvernement fédéral prend en charge 50 pour cent du coût de l'assistance sociale, des services de bien-être et des programmes d'adaptation au travail offerts par les provinces et les municipalités. Environ 73 pour cent des fonds fédéraux (3,1 milliards de dollars) sont consacrés à des programmes de sécurité du revenu qui subviennent aux besoins fondamentaux tels l'alimentation, le logement, l'habillement, le chauffage, les foyers d'accueil et l'hygiène, qui s'adressent à environ 2 millions de personnes. Le reste des dépenses consacrées par les autorités fédérales et provinciales à ce secteur (1,1 milliard de dollars) soutient les services à l'enfance, les soins aux enfants en établissement et les services sociaux comme les garderies, les services à domicile pour personnes âgées, les services de conseil et les programmes communautaires destinés aux handicapés et aux personnes âgées; ces dépenses soutiennent également la recherche et l'administration.

La Commission estime qu'il peut y avoir place pour des réformes considérables au sein des programmes de transfert de revenu (d'assistance sociale) qui relèvent du Régime d'assistance publique du Canada (RAPC). Comme un grand nombre de Canadiens qui ne peuvent gagner leur vie font appel à l'assistance sociale, celle-ci constitue l'ultime « filet de sécurité » au sein d'un régime moderne de transfert de revenu.

Le Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) avait pour objet de prendre en charge une partie des frais des programmes provinciaux d'assistance sociale qui apportaient une aide convenable aux personnes nécessiteuses, peu importe la raison de leurs besoins. Cependant, les vastes pouvoirs discrétionnaires relatifs à l'application de ce critère se sont traduits par une aide inégale et, dans certains cas, insuffisante selon les régions du pays. Il en est résulté :

- d'importantes variations dans le volume de l'aide;
- une augmentation appréciable du nombre de personnes réduites à fréquenter les « soupes populaires » et autres institutions charitables;
- une discrimination à l'endroit de certaines catégories de bénéficiaires, ce qui pourrait contrevenir aux articles 15 et 36 de la *Charte canadienne des droits et libertés* contenue dans la *Loi constitutionnelle de 1982*.

De plus, les prestations d'aide sociale financées dans le cadre du Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) produisent généralement un effet défavorable marqué à l'incitation au travail. Au-dessus d'une exemption fixée

à un bas niveau, les prestations sont habituellement réduites de tout le revenu salarial, ce qui revient à imposer les salaires à 100 pour cent. D'une certaine manière cette politique est conforme au caractère de « dernier recours » que ces programmes représentent pour les bénéficiaires ne participant normalement pas au marché du travail. Toutefois, la plupart des assistés sociaux sont des mères célibataires et des personnes handicapées. Nombre d'entre elles pourraient gagner un revenu modeste, ce qu'elles préféreraient sans doute, mais elles en sont dissuadées par le fait que, contrairement aux Canadiens mieux nantis, elles ne peuvent pas vraiment améliorer leur sort en travaillant. C'est pourquoi un certain nombre de réformes éventuelles du Régime d'assistance publique du Canada méritent d'être envisagées.

Les programmes d'assistance sociale relevant du Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) devraient être un peu plus uniformes d'une région à l'autre. Comme l'indique le chapitre 15, des écarts allant jusqu'à 100 pour cent des prestations ne sont pas chose rare entre les provinces. En 1983, par exemple, les chèques mensuels d'assistance sociale versés en moyenne pour une famille comprenant deux adultes et deux enfants allaient de 1 171 dollars en Alberta à 689 dollars au Nouveau-Brunswick; pour un bénéficiaire célibataire apte au travail, ces prestations allaient de 535 dollars en Saskatchewan à 103 dollars au Nouveau-Brunswick, 180 dollars au Québec et 226 dollars à Terre-Neuve. Certes, le coût de la vie et le revenu net par habitant des personnes autres que les assistés sociaux donnent lieu à des écarts considérables d'un bout à l'autre du Canada, mais pas au point de justifier des variations aussi accentuées de l'aide sociale.

Il semble manifestement souhaitable de modifier la condition actuelle du Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) voulant que, au-delà du seuil d'exemption (190 dollars par mois pour une famille comprenant deux adultes), le taux de récupération fiscale soit de 100 pour cent. Il conviendrait d'établir des taux plus faibles (de 75 ou 50 pour cent peut-être) d'imposition des prestations admissibles au partage des frais. Comme les programmes d'assistance sociale relèvent des provinces, le gouvernement fédéral devrait essayer de négocier avec ces dernières des ententes satisfaisantes à cette fin. Faute de quoi, il pourrait obliger les provinces qui veulent avoir droit au partage des frais à soumettre des plans comportant des taux de récupération fiscale qui incitent les bénéficiaires à travailler.

Au cours de la fin des années 1970, les gouvernements fédéral et provinciaux sont venus à deux reprises très près de s'entendre au sujet de l'établissement de modalités distinctes de financement pour l'assistance sociale et les services sociaux relevant du Régime d'assistance publique du Canada (RAPC). Il s'agissait là d'une initiative louable. Aussi, la Commission recommande-t-elle qu'on s'efforce à nouveau de parvenir à une entente, de manière à tenir compte des caractéristiques légèrement différentes des programmes dans le financement des deux éléments du Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) – encore que Santé et Bien-être social Canada, par l'élaboration de lignes directrices distinctes pour le partage des frais des services sociaux dans le cadre de la Loi, se soit déjà quelque peu éloigné de cette façon de voir.

Réforme globale : Régime universel de sécurité du revenu (RUSR)

Toutes les propositions exposées jusqu'ici constituent essentiellement des réformes partielles d'un système mis en place au cours d'une soixantaine d'années. Si des réformes partielles comportent passablement des avantages, elles créent aussi un certain nombre de difficultés. Par exemple, si l'on n'améliore que le régime d'aide à la famille, dans le but principal de redistribuer davantage les ressources en faveur des catégories à faible revenu, il y aura finalement un transfert entre différentes catégories de familles ayant des enfants à charge, tandis que les célibataires et les familles sans enfant ne supporteront aucune charge. Cette conception assez étroite de la justice et du partage pourrait ne pas être souhaitable, à moins que les Canadiens n'estiment que les frais de la réforme doivent retomber entièrement sur les familles à revenu moyen ou supérieur qui ont des enfants.

L'étroitesse propre à la plupart des réformes partielles limite le choix. Si l'on ne réforme que le régime de l'aide à la famille au sens étroit, les fonds globaux susceptibles d'être réaffectés, si l'on ne touche pas à l'exemption de personne mariée, s'élèvent à 3,4 milliards de dollars. Bien que cette somme ne soit pas négligeable, elle ne représente que 5,5 pour cent de l'ensemble des transferts et dépenses fiscales énumérés et n'améliore que la situation des familles à faible revenu ayant des enfants. L'initiative est louable, mais la Commission estime que l'on peut faire mieux.

Un champ limité restreint, évidemment, le nombre des programmes susceptibles d'être réformés ou remplacés. Un ensemble plus « rationnel » de programmes sociaux remplacerait nombre d'exemptions fiscales actuelles, parce qu'elles sont régressives, et appliquerait peut-être des taux marginaux d'imposition supérieurs à la normale au sommet de l'échelle des revenus pour plusieurs transferts universels, afin de récupérer par l'impôt les prestations versées aux hauts salariés. Cette mesure simplifierait considérablement les avantages de la réforme et répartirait mieux les prestations.

Au vu de ces considérations, la Commission estime qu'une rationalisation plus complète est un objectif valable en vue de la réforme de notre système de transferts. Elle consisterait à remplacer une bonne partie de la variété complexe des programmes que nous avons actuellement par un seul transfert. Celui-ci serait versé soit par l'intermédiaire du régime fiscal, aménagé de manière à permettre le versement mensuel des prestations, soit par le paiement de chèques distincts, comme on le fait actuellement pour la sécurité de la vieillesse. Pour des raisons qui tiennent à la conception même de la sécurité du revenu, qui seront étudiées plus loin, lorsque les bénéficiaires dépendraient totalement ou presque de paiements de transfert pour vivre, il faudrait ajouter un deuxième programme ou un deuxième « volet » de prestations afin de compléter les paiements. Conformément à l'analyse précédente. la Commisssion est d'avis que ce régime devrait comporter :

- des prestations suffisamment élevées pour assurer un niveau de vie décent à ceux ou celles qui ne peuvent normalement travailler;
- un supplément de revenu pour les travailleurs qui ne gagnent pas suffisamment pour subvenir aux besoins de leur famille;

- un système d'impôts et de transferts plus simple à comprendre;
- une structure de récupération fiscale qui ne dissuade pas ceux ou celles qui peuvent, par le travail, se libérer de leur dépendance à l'égard des prestations;
- aucune augmentation du coût des transferts et des dépenses fiscales;
- l'assurance que les Canadiens disposeraient d'un « filet de sécurité » convenable au moment où le Canada procède aux adaptations voulues pour être compétitif dans le monde moderne;
- un minimum de justice entre les Canadiens qui se trouvent dans des situations familiales et personnelles différentes.

Pour décrire les réformes complètes du système de transferts, on évoque habituellement le « revenu annuel garanti » (RAG). Cette expression ne convient toutefois pas au genre de réforme que préconise la Commission. L'expression « revenu garanti » qualifie souvent un programme qui comporte un « niveau garanti » très élevé (c'est-à-dire le versement de prestations élevées aux personnes qui n'ont aucun autre revenu) et un taux de réduction (un taux effectif d'imposition) relativement élevé. La Commission estime qu'un programme qui comporterait un niveau de revenu garanti relativement faible, mais un taux de réduction moins élevé ainsi qu'un « complément » spécial pour ceux qui ne peuvent travailler, atteindrait mieux le double objectif de soutien du revenu et d'incitation au travail. Dans un système de ce genre, les personnes aptes à travailler ne recevraient pas des paiements suffisamment élevés pour qu'elles puissent se contenter de cette seule source de revenu, et le taux de récupération fiscale ne serait pas assez fort pour les dissuader de travailler. Nous préférons parler de « régime universel de sécurité du revenu » (RUSR) pour décrire un régime de ce genre.

On peut concevoir toute une variété de programmes de ce genre. La tâche de la Commission n'est pas de déterminer le meilleur de ces programmes, mais d'indiquer la voie dans laquelle l'État devrait, à son avis, se diriger. On pourrait alors assister à l'élimination des éléments suivants :

- le supplément du revenu garanti (SRG) (mais non la sécurité de la vieillesse);
- les allocations familiales;
- le crédit d'impôt pour enfants;
- l'exemption de personne mariée;
- les exemptions au titre des enfants;
- les contributions fédérales au Régime d'assistance publique du Canada (RAPC);
- les programmes fédéraux de logement social.

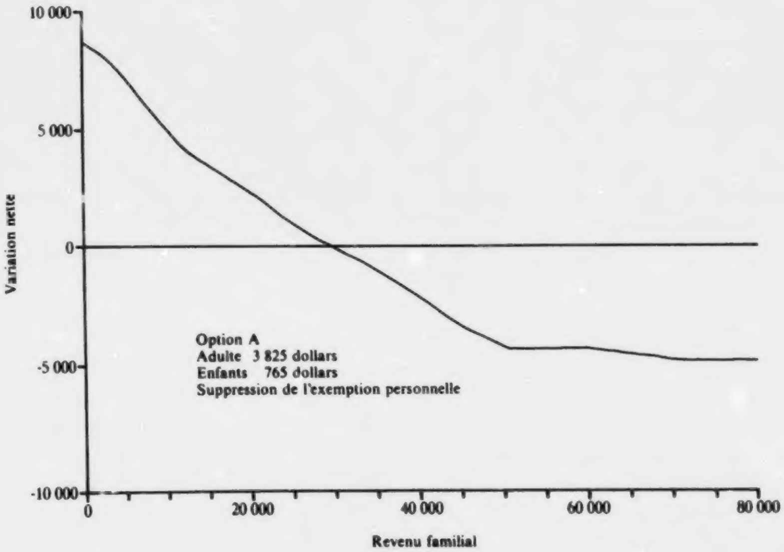
D'après la Commission, ces programmes devraient être remplacés par un système universel de transfert. Cependant, nous avons déjà recommandé le maintien de la sécurité de la vieillesse aux niveaux actuels. Parmi les programmes destinés aux personnes âgées, seul le supplément du revenu garanti serait remplacé. À titre d'exemple, nous exposons ici deux solutions possibles, l'option A et l'option B.

Dans l'option A, outre les programmes qui viennent d'être énumérés, l'exemption personnelle serait supprimée. On accorderait, sans qu'il y ait

augmentation de dépenses, un revenu garanti de 3 825 dollars par année pour chaque adulte et pour le premier enfant d'une famille monoparentale et 765 dollars pour chacun des autres enfants. Dans l'option B, l'exemption personnelle resterait en vigueur, de sorte que le revenu garanti tomberait à 2 750 dollars par adulte et 750 dollars par enfant. Dans les deux options, un taux de récupération fiscale de 20 pour cent s'appliquerait uniformément, tandis que la structure actuelle de l'impôt des particuliers ne serait pas modifiée.

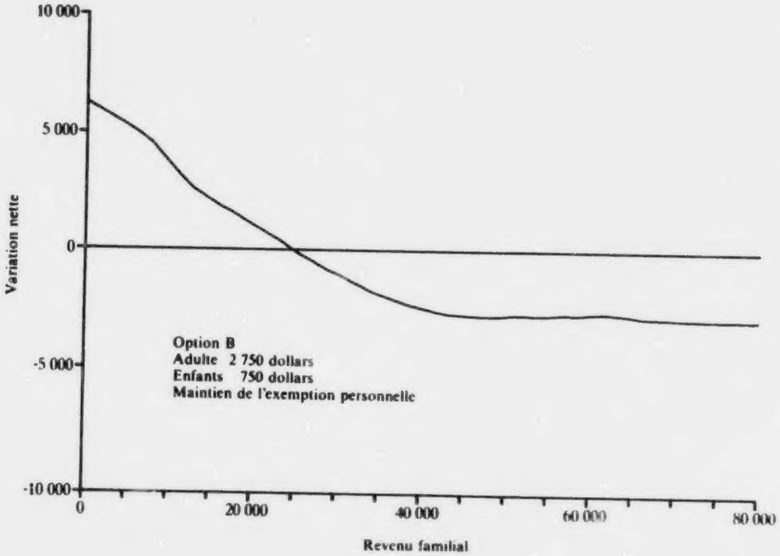
La figure 19-5 montre que, dans l'option A, les familles ayant deux enfants et dont un ou deux membres ont un travail rémunéré et dont le revenu salarial annuel est inférieur à 30 000 dollars seraient avantagées. Des gains de 5 000 à 7 000 dollars sont possibles pour les familles ayant un revenu salarial qui s'élève entre 8 000 et 10 000 dollars. Cependant, il est possible que les améliorations prévues pour un revenu nul ou extrêmement faible soient surévaluées parce que nous n'avons pas tenu compte ici de la perte des avantages en matière de logement ainsi que d'une partie de l'assistance sociale. Les pertes pourraient être assez appréciables, près de 5 000 dollars pour les familles dont le revenu dépasse 50 000 dollars.

FIGURE 19-5 Variation du revenu personnel disponible d'une famille comptant 2 enfants et un seul revenu, 1984



Source : Calculs de la Commission établis à partir de l'Enquête sur les finances des consommateurs.

FIGURE 19-6 Variation du revenu personnel disponible d'une famille comptant 2 enfants et un seul revenu, 1984



Source : Calculs de la Commission établis à partir de l'Enquête sur les finances des consommateurs.

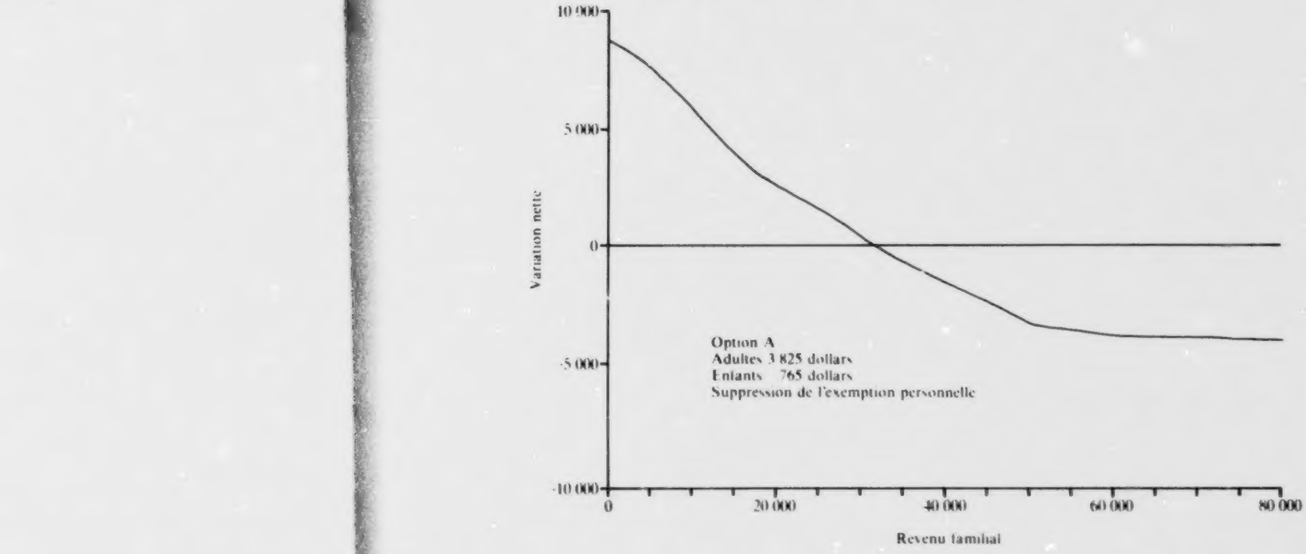
La figure 19-6 (option B) montre que le maintien de l'exemption personnelle ramène la perte des familles à revenu supérieur à un niveau de l'ordre de 1 000 dollars, mais qu'elle diminue aussi de 4 000 à 5 000 dollars les gains nets des familles dont le revenu salarial est de 8 000 à 10 000 dollars.

La figure 19-7 montre que les familles ayant deux enfants et un double revenu et dont le revenu salarial annuel est inférieur à 30 000 dollars seraient avantagées par l'option A. Les familles gagnant plus de 40 000 dollars par an subiraient une perte maximale d'environ 3 800 dollars. Le plus important est que les familles qu'on peut qualifier de « gagne-petit », dont le revenu salarial se situe entre 8 000 et 12 000 dollars, obtiendraient aussi des gains de l'ordre de 5 000 à 7 000 dollars.

Il ressort de la figure 19-8 que, si l'on ne touche pas à l'exemption personnelle actuelle, les gains des gagne-petit sont quelque peu réduits; ils passent de 4 000 à 5 000 dollars, mais les pertes des familles à revenu supérieur sont considérablement atténuées, de l'ordre de 1 000 dollars.

Ces options ne sont soumises qu'à titre indicatif. On peut envisager une variété presque infinie de niveaux de revenus garantis et de taux de récupération fiscale; il ne fait aucun doute que, avec le temps et l'expérience, les programmes subiront des modifications. En fait, l'une des caractéristiques importantes de ces propositions de réforme globale tient à leur souplesse et à la possibilité d'en modifier les paramètres. On obtiendrait de la sorte des

FIGURE 19-7 Variation du revenu personnel disponible d'une famille comptant 2 enfants et deux revenus, 1984

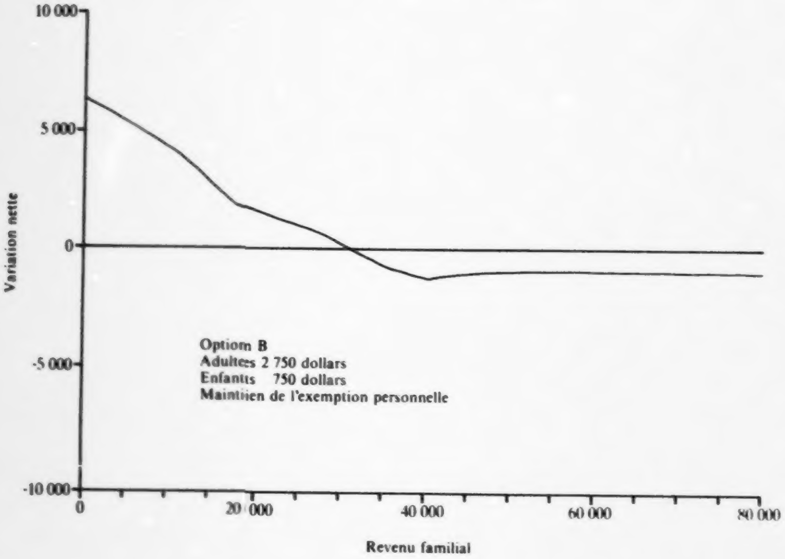


Source : Calculs de la Commission établis à partir de l'Enquête sur les finances des consommateurs.

profils prévisibles de redistribution du revenu, qui contribueraient à la réalisation de nos objectifs de justice, de sécurité, de partage et de développement – et donc, au progrès au moyen de consensus. Ces exemples montrent aussi que, dans le cadre des contraintes budgétaires actuelles, il est possible de concevoir des programmes qui accroissent sensiblement la sécurité des Canadiens à revenu modique, sans imposer pour autant des coûts prohibitifs aux hauts salariés. Des exemples font également ressortir une autre constatation inévitable : on ne peut accroître les prestations au bas de l'échelle des revenus sans réduire les revenus nets aux échelons moyens et supérieurs.

Les niveaux de revenus garantis, qui vaudraient pour de très faibles revenus salariaux, ne sont pas forcément suffisants pour subvenir à tous les besoins d'une famille, à moins qu'elles ne reçoivent une aide supplémentaire. Cela est dû au fait que les options que nous privilégions comportent un revenu garanti relativement faible, associé à des taux relativement peu élevés de récupération fiscale destinés à inciter au travail et à étendre les prestations aux familles qui gagnent peu. Les personnes, et plus particulièrement les familles, qui ont un très faible revenu, abstraction faite du Régime universel de sécurité du revenu (RUSR) resteraient admissibles aux suppléments provinciaux ou municipaux d'assistance sociale, qui constitueraient un deuxième volet de prestations, puisque les fonds que ces administrations consacrent actuellement à l'assistance sociale ne seraient pas touchés par nos propositions. Ces

FIGURE 19-8 Variation du revenu personnel disponible d'une famille comptant 2 enfants et deux revenus, 1984



Source : Calculs de la Commission établis à partir de l'Enquête sur les finances des consommateurs.

suppléments pourraient continuer d'être assujettis à des taux élevés de récupération fiscale parce qu'ils ne constitueraient qu'environ la moitié des prestations versées aux familles à revenu extrêmement faible; l'autre moitié proviendrait du supplément fédéral, passible d'un faible taux de récupération fiscale. Ainsi, pour une famille comprenant deux adultes et deux enfants qui n'auraient pas d'autre source de revenu, l'option A garantirait un revenu annuel de base de 9 180 dollars fourni par le gouvernement fédéral et l'option B, un revenu de base de 7 000 dollars. Les provinces pourraient continuer de verser les suppléments d'assistance sociale aux niveaux actuels à l'aide de leurs ressources propres, dans le cadre de l'assistance sociale relevant du Régime d'assistance publique du Canada (RAPC). Si tel était le cas, les versements provinciaux accroîtraient le revenu de base d'environ 3 500 à 4 500 dollars, de sorte que les familles les plus pauvres disposeraient de 12 500 à 13 500 dollars dans l'option A, ou de 10 500 à 11 500 dollars dans l'option B.

Même si le niveau garanti est relativement faible, on pourrait se demander à quel point ces propositions incitent au travail, en particulier dans le cas des jeunes bénéficiaires célibataires. Si la population s'en préoccupe, il faut faire en sorte que les prestations soient conditionnelles au fait de s'inscrire sur le marché du travail par la recherche active d'un emploi, selon la définition de la Commission de l'assurance-chômage (A-C), les prestations pourraient être

également conditionnelles à la preuve d'un certain revenu salarial ou à la participation à des projets locaux de création d'emplois. Vers le milieu des années 1970, quand on étudiait des systèmes de ce genre, les responsables avaient envisagé la possibilité que les provinces participent à ces propositions et appliquent, sous une forme quelconque, une condition de « disponibilité au travail ». Les vérifications voulues pourraient aussi être effectuées par le réseau combiné des bureaux de la Commission d'assurance-chômage (A-C) et de Revenu national – Impôt. Au plan strict de l'efficacité, il est douteux que ces vérifications rapportent plus qu'elles ne coûtent, mais il pourrait être difficile d'obtenir l'appui du public à un programme qui ne tienne pas compte de la disposition des bénéficiaires à travailler. On pourrait atténuer la crainte que les jeunes n'aient tendance à « abuser » du programme en modulant les niveaux garantis aux adultes selon l'âge. Ainsi, par exemple, les prestations versées aux jeunes de 18 à 35 ans pourraient ne s'élever qu'à la moitié de celles que reçoivent les adultes de plus de 35 ans.

L'opinion publique pourrait craindre qu'un tel programme n'exerce un effet défavorable à l'incitation au travail sur toutes les catégories de bénéficiaires. Cependant, les résultats obtenus par les expériences réalisées aux États-Unis, où les programmes comportaient un effet défavorable à l'incitation au travail plus marqué que les options que nous avons présentées ici, portent à croire que cet effet est négligeable. La Commission est néanmoins tout à fait consciente, elle aussi, de ce risque, et c'est en partie pourquoi nous préconisons des niveaux de revenus garantis et des taux de récupération fiscale relativement faibles. Cette préoccupation nous conduit également à exprimer une légère préférence pour une forme quelconque de l'option B, où les niveaux de revenus garantis sont un peu moins élevés que dans l'option A, même si cette dernière peut paraître supérieure au niveau de la justice verticale.

On pourrait aussi craindre qu'un supplément général de revenu ne fasse obstacle à la mobilité de la population active. La Commission estime cependant que la conjugaison des modifications à l'assurance-chômage et au Programme temporaire d'assistance au recyclage (PTAR), qui ont été recommandées précédemment, aura dans l'ensemble un effet nettement positif sur la mobilité de la main-d'œuvre, tout en assurant une protection parfaitement suffisante du revenu. Le Régime universel de sécurité du revenu (RUSR) renforcera sensiblement ce résultat en garantissant aux Canadiens, qui trouvent de nouvelles occasions d'emploi, que leur revenu sera complété, de manière à leur permettre de s'acquitter de leurs obligations envers leur famille.

Pour des raisons déjà étudiées, la Commission recommande un mécanisme de prestation universel, du genre des démosubventions, plutôt qu'un mode de prestation faisant uniquement appel au régime fiscal, encore que les deux méthodes soient applicables. La mise en œuvre d'un mécanisme de prestation pose également toute une série de questions techniques qui sont loin d'être négligeables. Il faut veiller, lorsqu'on définit l'entité familiale admissible, à ne pas favoriser l'éclatement des familles. Une prestation à taux unique pour tous les enfants, quel que soit leur âge, pourrait ne pas tenir suffisamment compte des besoins familiaux. La période de calcul (sur laquelle on établirait revenu et prestations) ne serait pas nécessairement annuelle. Dans nos

exemples, nous avons pris un taux de réduction des prestations de 20 pour cent afin d'éviter une « imposition » globale prohibitive lorsqu'un bénéficiaire gagne un revenu suffisant pour devenir imposable. L'intégration des modalités avec une réforme fiscale plus générale permettrait d'obtenir une structure de prestations plus satisfaisante.

Les considérations fédérales-provinciales revêtent une importance particulière dans la mise en place du Régime universel de sécurité du revenu (RUSR). Comme les gouvernements fédéral et provinciaux se partagent le domaine de l'impôt direct des particuliers, toute réduction ou élimination des exemptions accroîtrait leurs recettes. Inversement, les allocations familiales étant sujettes au revenu imposable, leur abolition réduirait quelque peu les recettes des provinces. En général, les modifications de l'impôt fédéral sur le revenu exercent sur les recettes provinciales un effet à peu près égal à la moitié de celui qu'elles ont sur les recettes fédérales, soit environ un tiers du total. En outre, comme le Québec a son propre régime fiscal, des modifications de la fiscalité fédérale n'auraient pas nécessairement d'effet sur les recettes de cette province.

Les calculs utilisés dans la présentation du Régime universel de sécurité du revenu (RUSR) présument que les ressources dégagées par l'élimination de diverses exemptions et des allocations familiales pourraient être affectées en *totalité* au régime. Bien entendu, cela ne se fera pas automatiquement à mesure que le gouvernement fédéral modifie son régime fiscal. En fait, faute d'autres dispositions, environ les deux tiers seulement de ces ressources peuvent être récupérées par le gouvernement fédéral et converties en revenus par le Régime universel de sécurité du revenu (RUSR). La Commission estime que la quasi totalité des fonds disponibles devrait être consacrée aux programmes de sécurité du revenu; à notre avis, la coopération fédérale-provinciale est absolument indispensable à la réussite de ces programmes.

On peut à cet égard envisager deux grandes méthodes. Les provinces pourraient renoncer à un certain nombre de points d'imposition du revenu des particuliers, de façon que le gouvernement fédéral puisse percevoir les recettes correspondantes. L'histoire récente des ententes fédérales-provinciales au sujet de la perception fiscale ne renferme aucun précédent de ce genre. Mais les provinces ont fait savoir à diverses occasions que des mécanismes de transfert direct du genre du Régime universel de sécurité du revenu (RUSR) seraient une initiative des plus souhaitable de la part du gouvernement fédéral. Il se pourrait donc qu'une proposition de ce genre recueille un appui imprévu auprès des provinces.

La deuxième grande méthode consisterait à laisser aux provinces leurs 5 milliards de dollars de recettes fiscales supplémentaires, pour qu'elles les consacrent à améliorer leurs propres programmes de supplément du revenu, de la manière qu'elles jugent appropriée. Certaines provinces pourraient suivre la conception des programmes fédéraux, tandis que d'autres choisiraient peut-être des modalités légèrement différentes. Il conviendrait, de l'avis de la Commission, de veiller à ce que toutes les recettes disponibles restent dans le secteur de la sécurité du revenu et à ce que les négociations fédérales-provinciales portent sur cet aspect de la question aussi bien que sur la coordination à assurer entre les régimes fédéraux et provinciaux. On pourrait

parvenir à ce résultat en réunissant les prestations fédérales et provinciales sur un seul chèque. Un tel système ne réduirait pas la complexité, qui est la plaie de nos programmes actuels, mais la Commission est consciente qu'une certaine différenciation selon les provinces pourrait être le prix nécessaire – et peut-être pas trop élevé – à payer pour obtenir l'accord général.

Selon la Commission, toutes les difficultés évoquées peuvent être résolues. Étant donné l'importance des autres adaptations auxquelles les Canadiens devront faire face au cours des prochaines décennies et en raison du volume considérable et des lacunes reconnues que contiennent les programmes actuels de transfert du revenu et d'imposition au Canada, nous estimons que le gouvernement Canadien doit absolument envisager une initiative audacieuse du genre de celle que nous avons décrite ici.

Mise en œuvre des réformes

Il pourrait se révéler impossible au gouvernement de mettre en place d'un seul coup un système rationalisé comme celui que nous avons proposé. La Commission recommande qu'on envisage dans ce cas une approche en deux temps. Dans un premier temps, les allocations familiales, le crédit d'impôt pour enfants et l'exemption fiscale au titre des enfants seraient éliminés pour faire place à une prestation unique de montant élevé, comparable aux allocations familiales, ou à un crédit d'impôt accru au titre des enfants, payable chaque mois. Pour l'année 1985, une prestation de l'ordre de 1 000 dollars par an serait probablement indiquée. Le mécanisme de prestation – démosubvention ou dispositions fiscales – devrait être choisi avec le plus grand soin, puisqu'il servirait probablement de modèle à la deuxième étape de la réforme.

Le mécanisme de récupération fiscale des prestations améliorées au titre des enfants devrait être quelque peu différent du système appliqué actuellement au crédit d'impôt pour enfants. L'imposition d'un taux de réduction de 5 pour cent, à partir d'un revenu familial de 26 000 dollars, à une prestation de 1 000 dollars par enfant permettrait à toute famille comptant deux enfants et dont le revenu annuel serait inférieur à 65 000 dollars d'avoir au moins un certain supplément. Un taux de récupération fiscale de 10 pour cent réduirait le bénéfice de ce supplément aux familles dont le revenu est de l'ordre de 45 000 dollars, plafond qui descendrait à 35 000 dollars avec un taux de récupération de 25 pour cent. Les prestations d'assistance sociale relevant du Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) devraient également être modifiées pour permettre l'application d'un taux moins élevé de récupération fiscale, de l'ordre de 75 pour cent, aux bénéficiaires qui gagnent un certain revenu au-delà du niveau actuel de l'exemption, qui est très faible.

Dans un second temps, l'exemption personnelle et l'exemption de personne mariée seraient, elles aussi, éliminées; le gouvernement fédéral cesserait de payer une partie de l'assistance sociale, et le Supplément du revenu garanti (SRG) serait incorporé au système. Le gouvernement fédéral, seul ou de concert avec les provinces, instaurerait le Régime universel de sécurité du revenu, et les provinces verseraient au besoin des compléments d'assistance sociale aux Canadiens n'ayant guère ou pas du tout de revenu du travail.

La mise en place du Régime d'assurance-chômage et du Programme temporaire d'assistance au recyclage (PTAR) devrait s'effectuer parallèlement aux autres changements proposés par la Commission. Cependant, s'il ne veut pas créer de difficultés trop graves, notre gouvernement doit veiller à ce que les grands éléments de la réforme de l'assurance-chômage, mis à part l'établissement des primes selon les antécédents, ne soient pas entièrement appliqués avant que les dispositions du Programme temporaire d'assistance au recyclage (PTAR) ne soient mises en œuvre et, de préférence, que le Régime universel de sécurité du revenu (RUSR) ne soit en place. Comme ces réformes tiennent à notre avis une place très importante dans les changements nécessaires pour aider les Canadiens à s'adapter aux réalités nouvelles, nous pressons le gouvernement de ne pas trop tarder à les mettre en œuvre. Aussi recommandons-nous avec vigueur que la première étape de la réforme soit mise en route immmédiatement, que les propositions du Régime universel de sécurité du revenu (RUSR) et du Programme temporaire d'assistance au recyclage (PTAR) soient instaurées sur une période de deux à trois ans et que la totalité des mesures soit en place d'ici la fin de 1987.

La Commission tient à rappeler que ces modifications ne sont recommandées que pour indiquer les grandes directions à suivre. Nous laissons aux gouvernements fédéral et provinciaux le soin de concevoir les modalités des programmes, car elles dépendent de deux facteurs : le niveau des prestations prévues par les programmes de transfert au moment où les réformes commencent et les décisions relatives aux caractéristiques des programmes, qui ne peuvent être prises que par des pouvoirs publics à l'écoute de la population du Canada au moment où les changements sont institués.

Recommandations

La Commission estime qu'un Régime universel de sécurité du revenu comportant des niveaux de revenus garantis et des taux de récupération fiscale relativement faibles constitue un objectif valable à long terme pour le gouvernement fédéral et les provinces, s'ils veulent réformer le régime actuel de sécurité du revenu. Ce système remplacerait la plupart des programmes existants de transfert du revenu ainsi que les exemptions et crédits d'impôt aux personnes et à la famille.

Le versement d'un supplément fédéral est un objectif à poursuivre à long terme. Dans l'immédiat, les gouvernements fédéral et provinciaux devraient :

- rationaliser le régime d'aide à la famille en réorientant les ressources absorbées par l'exemption fiscale au titre des enfants en faveur soit du crédit d'impôt pour enfants, soit des allocations familiales et en rajustant les taux de récupération fiscale appliqués à ces programmes de manière à mettre en place un système de prestations uniformément progressif;
- améliorer l'élément d'assistance sociale du Régime d'assistance publique du Canada en autorisant l'imposition de taux de réduction moins élevés aux bénéficiaires dont le revenu salarial dépasse le seuil d'exemption.

Ces dernières modifications, alliées à l'établissement des primes d'assurance-chômage en fonction des antécédents, devraient constituer la première étape de la mise en œuvre du supplément général de revenu recommandé précédemment; cette première étape devrait s'amorcer immédiatement. La Commission estime que, étant donné les avantages qu'apporterait une rationalisation du régime de sécurité du revenu, le Régime universel de sécurité du revenu devrait s'instaurer sans retard après cette première étape et être en place d'ici la fin de 1987.
À cette date, les autres réformes de l'assurance-chômage et le Programme temporaire d'assistance au recyclage (PTAR) devraient également être en vigueur.

Note

1. Canada, Santé et Bien-être social, *Prestations aux enfants et aux personnes âgées*, document d'étude, Ottawa, 1985.

CHAPITRE 20

Services sociaux

Services généraux *889*
Garderies de jour *895*

CHAPITRE 20

Services sociaux

Services généraux

Les services sociaux du Canada comprennent une grande diversité de programmes ayant trait au bien-être de l'enfant, aux soins pour enfants dans les institutions, et aux services de bien-être social – garderies de jour, soins à domicile pour les personnes âgées, orientation, programmes communautaires pour les handicapés et les personnes âgées, centres de détresse et autres. Ces services sont assurés en partie par les gouvernements provinciaux et municipaux, et dans une très large mesure, par divers organismes bénévoles animés par des travailleurs professionnels et bénévoles, ainsi que par d'autres organismes privés à but lucratif ou non. Dans la préparation de son Rapport, cette Commission n'a pas cherché à présenter une analyse détaillée des services sociaux au Canada. Ceux-ci sont cependant vitaux pour l'avenir de nombreux Canadiens; c'est pourquoi nous tenons à faire des observations sur certains de leurs aspects.

Les groupes et les particuliers qui ont comparu devant cette Commission ont présenté, en matière de services sociaux, deux théories virtuellement opposées. La première préconisait d'encourager davantage le secteur bénévole. La seconde exprimait la crainte que le gouvernement ne se détourne de plus en plus de ses engagements à l'égard des services sociaux, en délaissant une partie de cette responsabilité au profit des secteurs privé et bénévole, et que cet état de chose nuise sérieusement à notre système de services sociaux.

Certes, ces deux propositions ne s'opposent pas nécessairement : les gouvernements pourraient continuer à accorder une aide financière aux organismes de services sociaux et d'exercer un droit de regard et de contrôle tout en confiant le soin de la prestation effective de ces services à des organismes moins bureaucratiques et donc éventuellement mieux en mesure de réagir aux besoins. Les commissaires estiment qu'une telle politique

constitue une solution appropriée et que c'est la voie dans laquelle il convient de s'engager.

D'autres suggestions importantes ayant trait aux services sociaux ont également été présentées. Si plusieurs Canadiens ont estimé qu'on devrait plus fréquemment faire appel au secteur bénévole, ils ont ajouté qu'il fallait plutôt sortir des cadres actuels et recourir à cet égard aux collectivités locales et, dans la mesure du possible, aux structures familiales. Certains intervenants ont défendu ce point de vue en faisant valoir qu'il constituait un moyen de réaliser des économies dans la prestation des programmes de services sociaux. D'autres y ont vu un moyen d'améliorer les services eux-mêmes. Ce dernier argument a été avancé par plusieurs groupes d'usagers des services sociaux.

Les meilleurs juges de la méthode de prestation d'un service sont les usagers eux-mêmes. C'est une des principales raisons pour lesquelles les commissaires trouvent très convaincant l'argument qui considère que la décentralisation des services peut en améliorer la prestation, à condition que le transfert des responsabilités s'accompagne d'un financement suffisant. Nous avons cependant beaucoup plus de mal à accepter l'argument qui veut que cette même décentralisation puisse également réduire le coût des services communautaires et en milieu familial. Il existe peu de preuves empiriques solides du bien-fondé de cette opinion, surtout lorsqu'il s'agit des soins aux enfants, des soins aux adultes souffrant de troubles psychiatriques et des soins aux handicapés. Il va sans dire que le coût des soins en institution diminue si on en retire les personnes qui y sont soignées. Cependant, il est possible que les coûts directs et indirects auxquels devra faire face la collectivité augmentent. Le plus important est que, si les patients sont libérés des institutions avant que des services communautaires adéquats soient disponibles pour remplacer ceux actuellement en place, les dépenses des institutions diminueront à coup sûr. Cela se ferait au grand détriment de ceux qui ont besoin de services, de la vie de famille ainsi que de la collectivité.

On dispose facilement de renseignements sur le coût des soins communautaires aux malades chroniques et aux personnes âgées. Ces renseignements semblent indiquer que les Canadiens ne peuvent s'attendre à ce que le coût de ces prestations de services soit réduit de façon marquée; en effet, le coût des soins communautaires semble légèrement plus élevé. En revanche, il convient de souligner le fait que les clients eux-mêmes semblent très satisfaits des soins communautaires. En supposant que les coûts demeurent à peu près égaux, ou n'augmentent pas de façon accentuée, la position des usagers à l'égard des soins communautaires justifierait elle-même qu'on encourage ce genre de prestation de services.

Une autre proposition très semblable favorisait des services susceptibles de contribuer à plus d'indépendance et à la libération complète des usagers de la tutelle de ces mêmes services. Bien que ce soit là l'objectif apparent de la plupart des services sociaux, il n'est pas toujours prioritaire dans la pratique. Même s'il paraît évident que les gouvernements et les organismes qui assurent des services devraient constamment garder cet objectif à l'esprit, la fréquence avec laquelle les intervenants ont insisté sur la nécessité d'une réforme de

notre système de prestation de services incite les commissaires à mettre l'accent sur ce point.

Le point de vue ci-dessous nous a été présenté avec insistance aux audiences de Vancouver :

> *En matière de services sociaux, je crois aux groupes d'entraide. Je travaille dans le domaine de la lutte contre la pauvreté où j'interviens auprès de nombreux groupes d'entraide. Nous pouvons faire beaucoup de choses pour nous-mêmes, si on nous en donne l'occasion [...]. Si un groupe de pauvres s'organisent pour s'entraider, il faut leur donner les fonds [...] qui leur permettent de s'entraider. Il y a beaucoup de choses que nous pouvons faire pour nous-mêmes bien mieux que des professionnels. S'il y a une chose que je déteste réellement dans le système des services sociaux, c'est le fait que les programmes sont conçus sans la contribution des personnes auxquelles ils sont censés être destinés. Ceux qui conçoivent ces programmes estiment qu'ils savent ce qui convient le mieux. Notre système des services sociaux est très paternaliste, et c'est contre cela que je m'élève.*
>
> (Gus Long, transcription, vol. 7, Vancouver, le 11 juin 1984, p. 1705–1706.)

Les intervenants ont également souvent déclaré que l'on devrait continuer à poursuivre de plus en plus vigoureusement une meilleure intégration des divers genres de services sociaux et médicaux. Bien que le Québec ait tenté une intégration de grande envergure, ailleurs au Canada les exemples d'intégration sont plus rares. Comme un grand nombre de Canadiens usagers des services sociaux ou médicaux ont besoin de plus d'une sorte d'intervention, il importe d'établir une meilleure communication entre les différents genres de services et peut-être de les regrouper.

Un autre thème qui s'est dégagé, encore que moins fréquemment, a été la valeur éventuelle d'une privatisation de la prestation des services, selon une formule fondée à la fois sur la surveillance de ces services et de leur rentabilité. Certaines personnes qui étaient en faveur de cette méthode de prestation des services ont assuré les commissaires que les mécanismes du marché exerceraient la même influence en ce domaine qu'en d'autres. Nous tenons cependant à exprimer quelques réserves concernant la mise en œuvre trop zélée d'une telle formule. La prestation de services dans un but lucratif est actuellement très répandue dans le domaine des garderies de jour et, en particulier, des foyers de soins infirmiers. Bien qu'il n'existe pas de preuve concluante de l'incidence de la privatisation sur les usagers de ces services, il est intéressant de noter que les proportions personnel-patients et personnel-enfants sont moins élevées dans les organismes privés que dans les centres publics. En outre, certains chercheurs ont exprimé des réserves sur les services à but lucratif. En particulier en ce qui concerne les établissements de soins infirmiers, la privatisation convient le mieux lorsque les consommateurs sont à la fois mobiles et bien informés des divers organismes de services auxquels ils peuvent s'adresser. Comme habituellement les usagers de ces établissements ne sont ni mobiles ni bien informés, les services publics doivent, à tout le moins, continuer d'exercer un rôle important de surveillance.

Un accès plus étendu aux services sociaux a également été proposé. Le Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) donne au gouvernement

fédéral l'occasion de contribuer aux services destinés aux Canadiens qui sont dans le besoin ou qui risquent de s'y trouver. Par besoin, on entend le besoin financier, ce qui a eu pour effet dans le passé de ne permettre qu'aux pauvres de recevoir gratuitement un grand nombre de services sociaux fournis par le gouvernement, même si le besoin de services n'est sûrement pas entièrement fonction du revenu. Le gouvernement fédéral a mis au point, au cours des dernières années, de nouvelles directives relatives au partage du coût des services sociaux assurés dans le cadre du Régime d'assistance publique du Canada. Ces directives permettront aux provinces de financer en totalité les services sociaux à l'intention des usagers dont les revenus proviennent des versements de la sécurité de la vieillesse, plus deux fois le niveau du Supplément de revenu garanti (SRG) pour les adultes et un tiers de ce montant pour les enfants. Il s'ensuit qu'en mars 1985, une famille composée de deux adultes et de deux enfants, ayant un revenu annuel après impôt ne dépassant pas 26 818 dollars, pourra avoir droit à une subvention complète. Une fois ce plafond atteint, les usagers doivent verser 50 cents pour chaque dollar de revenu supplémentaire pour payer les coûts des services reçus. Les directives du gouvernement fédéral semblent assez généreuses, mais il reste vrai qu'au Canada les services médicaux, qui sont les plus coûteux, sont offerts « gratuitement » à tous les usagers, alors que les services sociaux, qui sont souvent plus économiques, sont avantageux pour les usagers à revenu moyen. Cette anomalie pousse souvent l'usager à remplacer le service au coût élevé par le service le moins coûteux. De plus, plusieurs provinces ne tirent pas entièrement parti des directives fédérales; elles préfèrent plutôt refiler une grande partie des frais aux usagers.

Bien entendu, ceux qui réclament un accès plus étendu aux services sociaux entrent en contradiction avec ceux qui réclament la réduction des dépenses gouvernementales. En fin de compte, on peut être favorable à la gratuité et à l'universalité de ces services si on leur accorde de l'importance. On peut s'opposer à cette gratuité, si on pense qu'il faudrait réduire la présence gouvernementale. Il n'est pas facile d'évaluer le coût pour le secteur public de toute mesure visant à assurer un accès plus étendu des services sociaux. En 1977, la tentative de renégociation de la composante des services sociaux du Régime d'assistance publique du Canada en vue d'en généraliser l'accès, avait fixé à environ 225 millions de dollars la contribution financière du gouvernement fédéral au programme. En 1984–1985, un chiffre réaliste à ce sujet est probablement proche de 500 millions de dollars.

Divers particuliers et groupes ont proposé de recourir plus largement aux bénévoles ainsi qu'aux organismes bénévoles, et cela pour plusieurs raisons, notamment :

- la participation accrue de la collectivité à la prestation des services;
- un « visage plus humain » de la prestation des services;
- la possibilité que les usagers en aident d'autres et que les clients participent plus directement à la prestation des services;
- la possibilité que les contribuables aient une meilleure idée de l'utilisation de leur argent;
- la réduction de la dépendance des Canadiens à l'égard du gouvernement;

- la réduction du coût des prestations des services;
- la réduction générale de l'intervention gouvernementale dans la collectivité.

La Commission a également entendu un certain nombre d'arguments défavorables à une augmentation marquée du recours au bénévolat. On craignait en effet que cela ne donne l'impression que les gouvernements se dérobent devant leurs responsabilités actuelles qui consistent à aider directement les Canadiens. La faculté des gouvernements d'imposer des normes provinciales et nationales pourrait s'en trouver réduite. D'une part, le financement des services serait plus aléatoire et courrait de plus grands risques, en particulier s'il était uniquement tributaire de dons volontaires. D'autre part, si le gouvernement continuait de financer les services sociaux, on pourrait craindre que le secteur bénévole renonce à son indépendance à l'égard du gouvernement. Il se pourrait que la sécurité d'emploi et les niveaux actuels de salaire des employés des organismes de services sociaux soient réduits et que l'accès du public à ces services soit encore plus restreint. En outre, on pourra mettre en cause la faculté de non-professionnels à faire les choix les plus appropriés, à assurer le respect des normes et des exigences requises par le secteur public en matière de responsabilité. Certains consommateurs craignent le retour à la « charité », c'est-à-dire à un système où les services sont définis par les riches et accordés de manière sélective aux personnes dans le besoin. Finalement, le secteur bénévole lui-même a exprimé des sentiments partagés à l'égard de ces divers projets de modification.

À titre d'exemple, le président de Centraide du Canada a dit ce qui suit à la Commission :

> *J'ai beaucoup de difficulté à tirer blanc-noir en disant : « C'est ou des services d'État ou des services amorcés ou gérés par les organismes bénévoles. » Je pourrais dire oui, les organismes bénévoles ont développé une capacité d'être près de leur clientèle et une capacité de gérer, mais je dirais que c'est une évolution qui se fait et une expérience qui devient acquise dans la société. Encore là, je serais obligé probablement de la nuancer selon les organismes bénévoles, les mêmes nuances que l'on fait selon les capacités de l'un ou l'autre ministère à administrer ces programmes.*
>
> *J'ai de la difficulté à trancher carrément en disant : « Ce n'est plus l'État; ce seront les organismes bénévoles. »*
>
> (André Mailhot, transcription, vol. 1, Montréal, le 30 mai 1984, p. 99–100.)

Centraide du grand Toronto s'est également exprimée en ces termes :

> *Le choix relié au secteur bénévole [...] est présenté incorrectement comme un choix entre deux choses [...]. Compte tenu de l'émergence du mouvement d'entraide personnelle, des restrictions financières, du cynisme ambiant à l'égard des actions du gouvernement et des grandes institutions, nous pouvons nous attendre à une évolution continue vers la tendance à la prestation des services par des organismes bénévoles. Cet état de chose soulève cependant certaines questions [...] qu'il importe d'examiner [...]. En premier lieu, le risque que la dépendance à l'égard du secteur bénévole ne soit utilisée comme une excuse pour éliminer le financement des services qui sont réellement du ressort des pouvoirs*

publics. En deuxième lieu, le risque que les avantages des arguments en faveur du bénévolat ne soient exploités et ne donnent lieu à l'utilisation de bénévoles pour déplacer des travailleurs salariés, ce qui a récemment été mis en lumière au cours du Congrès du travail du Canada et s'est produit en Colombie-Britannique. En troisième lieu, la tendance manifeste de certains services publics à saisir le principe de l'intervention bénévole et de lancer des programmes qui font appel aux bénévoles au stade de la prestation, mais dont les coûts d'administration sont élevés et ne sont donc pas financièrement efficaces [...]. Pour que chacun joue son rôle dans le système de prestation des services, il importe de faire précéder toutes les décisions en matière de politiques à suivre par une consultation significative [Traduction].

(Gordon Cressy, transcription, vol. 13, Toronto, le 26 juin 1984, p. 3246–3248.)

Bien que ces arguments invitent à la prudence, ils ne semblent pas soulever de graves réserves à l'égard du recours accru au secteur bénévole pour assurer la prestation des services. Les commissaires estiment que la conclusion qui se dégage de tout ceci est que les gouvernements devraient soutenir et entretenir le bénévolat. Les réserves exprimées ci-dessus par les deux représentants de Centraide montrent cependant indéniablement que les gouvernements ne doivent pas se désengager totalement de la prestation des services, mais plutôt continuer de financer généreusement ce système et le contrôler soigneusement. Rien ne justifie à nos yeux que les services eux-mêmes devraient être considérés comme le terrain de choix des réductions des dépenses gouvernementales. Nous proposons donc que la dévolution des services sociaux au secteur bénévole s'accompagne du maintien du financement de l'État. Cette recommandation repose sur le fait que les commissaires sont convaincus qu'en faisant plus largement appel à ce secteur, nos gouvernements s'assurent du même coup que les fonds publics sont mieux répartis et utilisés.

Les commissaires estiment également qu'en dépit des directives fédérales améliorées, déjà mentionnées, on pourrait regrouper le financement fédéral des services sociaux et des services d'assistance sociale dans le cadre d'un seul mécanisme de financement « fondé sur les besoins », soit le Régime d'assistance publique du Canada (RAPC). Mais celui-ci enlève au gouvernement fédéral et aux gouvernements provinciaux la souplesse nécessaire pour s'occuper de l'un ou l'autre de ces secteurs dont ils ont la responsabilité. Il y a donc de fortes raisons qui militent en faveur de la reprise des pourparlers fédéraux- provinciaux sur l'avenir de la prestation des services sociaux et sur des mécanismes appropriés de financement qu'il exige.

Les commissaires seraient plus que négligents s'ils terminaient cette section sans faire une observation d'ordre plus général au sujet du secteur bénévole. Nous avons traité ici de son rôle spécifique dans la prestation des services sociaux, mais nous désirons insister sur le rôle plus important qu'il joue dans la société canadienne. Au Canada, les bénévoles sont les principaux animateurs dans divers domaines, des ligues sportives pour jeunes aux partis politiques. En effet, exception faite des États-Unis, le Canada atteint le niveau de bénévolat le plus élevé au monde. Les pouvoirs publics doivent se faire un devoir de sauvegarder et soutenir ce précieux atout de la société canadienne.

Les commissaires désirent également souligner le fait que les organismes bénévoles nous ont présenté plusieurs mémoires sur des sujets qui débordaient de loin leurs centres d'intérêts particuliers. Ces opinions nous ont paru particulièrement intéressantes, en ce sens qu'elles étaient manifestement exemptes d'intérêt personnel; nous y avons largement puisé pour préparer toutes les étapes de notre Rapport. Compte tenu des intérêts très variés du secteur bénévole et de la vigueur de ses opinions, nous n'exagérions pas en disant que leurs perceptions imprègnent notre travail.

Garderies de jour

Les services de garderie de jour pour les enfants sont un des services sociaux canadiens les plus essentiels. Compte tenu de l'entrée en force des femmes sur le marché du travail au cours des deux dernières décennies, de plus en plus de familles confient aujourd'hui le soin de leurs jeunes enfants aux garderies pendant une partie ou la totalité de chaque jour de travail.

De nombreux groupes et particuliers qui ont témoigné devant la Commission ont reconnu l'importance des garderies. Les gouvernements se sont eux-mêmes de plus en plus préoccupés de mettre en place de tels services, sous l'impulsion des pressions créées par l'évolution du marché du travail et des attitudes à l'égard du rôle de la femme dans la société canadienne. Deux importants groupes de travail sur les garderies de jour, le premier fédéral-provincial et l'autre parlementaire, ont donc été créés et étudient actuellement la question. Comme les membres de ces groupes peuvent effectuer une enquête beaucoup plus approfondie que nous n'avons pu le faire nous-mêmes, nous n'avons pas l'intention de nous étendre sur la question. Nous tenons cependant à faire un certain nombre de remarques.

Le système actuel de garderies de jour au Canada est un mélange complexe de services assurés et financés par le secteur public et d'initiatives du secteur privé. Dans certaines parties du Canada, les autorités municipales fournissent des services de garderies de jour, alors que dans plusieurs autres, les gouvernements municipaux ou provinciaux subventionnent des groupes communautaires créés pour assurer ces services. Dans plusieurs provinces, les garderies de jour sont exploitées par des sociétés du secteur privé. Cependant, dans la grande majorité des cas, la garde de jour des enfants est assurée par des parents ou des « gardiens » dont l'action n'est soumise à aucun règlement. Les gouvernements sont prêts à payer les frais de certains services fournis par le secteur public à l'intention de familles à revenu peu élevé ou moyen. Le financement de ces services est assuré par le Régime d'assistance publique du Canada, sous réserve, comme c'est le cas d'autres services sociaux, des dispositions relatives au revenu familial. Le gouvernement fédéral et les provinces accordent également une exonération d'impôt annuelle de 2 000 dollars pour les frais de garderie par enfant, mais, comme c'est le cas pour toutes les exonérations fiscales, ce sont les familles les plus aisées qui en profitent le plus. Les familles à revenu moyen reçoivent donc très peu d'aide. Il s'ensuit que les garderies de jour organisées, qui coûtent plusieurs milliers de dollars par an, servent souvent les intérêts de familles soit pauvres soit très aisées, mais très peu celles qui ont un revenu moyen. Les difficultés d'accès

les plus accentuées sont évidemment attribuables simplement au manque de place dans des garderies organisées.

Cette situation a eu pour effet général de pousser la majorité des parents canadiens à s'adresser au secteur privé et non supervisé pour y trouver des services de garderie à un prix raisonnable. Dans la majorité des cas, les services offerts sont sans doute satisfaisants. Un grand nombre de parents continuent à les préférer. Il reste que le prix à payer, sur le plan financier et autres, peut être fort élevé pour certains parents.

Les garderies de jour sont de juridiction provinciale; toute solution aux problèmes connexes doit donc revêtir un caractère provincial ou fédéral-provincial. Les commissaires craignent que sans participation fédérale, les provinces les plus pauvres n'aient pas les moyens de prendre des mesures satisfaisantes et que certaines provinces plus riches ne soient pas suffisamment motivées pour chercher les solutions qui s'imposent. Nous sommes cependant tout à fait conscients du fait que les garderies de jour pourraient constituer un secteur du service social extrêmement coûteux dans lequel le gouvernement intervient peu à l'heure actuelle. Une participation encore plus marquée du gouvernement en élèverait encore le coût; les Canadiens doivent déterminer avec soin s'ils veulent que les gouvernements consacrent plus de fonds publics aux services de garderies de jour.

Les commissaires ne tiennent pas à émettre de recommandations précises en ce domaine. À cette exception près, qu'ils recommandent que le gouvernement fédéral transforme en crédit d'impôt la déduction fiscale actuelle pour soins aux enfants; crédit duquel devrait être déduit le montant de tout service de garderie subventionné, afin d'éviter une double subvention. Ils recommandent également que les gouvernements fédéral et provinciaux accordent à la question des garderies de jour une priorité élevée dans leurs discussions ultérieures. Nous proposons cette conversion en crédit d'impôt afin d'atténuer les effets défavorables de la répartition du dégrèvement fiscal actuel. Si l'on doit conserver des mesures fiscales quelconques à la suite des études fédérales-provinciales, il faudrait donner la préférence au mécanisme du crédit d'impôt. Nous évitons de faire des recommandations plus précises sur la nature et les avantages d'un mécanisme quelconque fédéral-provincial de partage des subventions aux services de garderie de jour, dans l'attente de la publication des rapports des deux groupes d'étude mentionnés ci-dessus.

Conclusions et recommandations

La Commission voudrait faire un certain nombre d'observations d'ordre général sur les questions étudiées dans la présente section. Plusieurs des principales recommandations formulées ici constituent un tout et il vaudrait mieux les considérer dans leur ensemble, plutôt que séparément. C'est appliquées simultanément, en effet, que les réformes préconisées à l'égard de l'assurance-chômage (A-C) et les nouveaux programmes appelés Régime universel de sécurité du revenu (RUSR) et Programme temporaire d'assistance au recyclage (PTAR) produiront tout leur effet. Les économies réalisées grâce à la réforme du Régime d'assurance-chômage serviraient à financer le PTAR, alors que le RUSR permettrait l'octroi d'une aide pécuniaire, là où l'adaptation aurait entraîné une perte de revenu. Le PTAR accentuerait l'effet des changements proposés du Régime d'assurance-chômage, ouvrant ainsi la voie à un rééquilibre économique, alors que, par ailleurs, le RUSR, combiné à certains éléments du PTAR, pourrait amortir d'éventuelles conséquences préjudiciables aux particuliers.

Considérant la modicité des fonds que, selon les critères de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), le Canada consacre à son secteur social, rien ne justifie vraiment qu'on aille puiser dans l'enveloppe sociale pour réduire le déficit. Il n'empêche, cependant, qu'en réaffectant les dépenses dans le cadre d'une nouvelle structure, on améliorerait le régime de telle sorte que l'on pourrait, au même prix, fournir une aide à ceux qui en ont le plus besoin.

Les commissaires n'entrevoient aucune tendance de nature à compromettre inévitablement la viabilité des programmes sociaux. Certes, le vieillissement de la population et les exigences nées de la mutation technologique et économique nous imposent une planification soignée; mais rien de tout cela ne pèsera d'un poids insoutenable sur nos programmes, surtout si les réformes suggérées dans cette partie du Rapport sont appliquées.

Nous sommes d'avis que le régime fiscal et celui des paiements de transfert ne sauraient être valablement étudiés séparément. Il s'ensuit donc que toute grande réforme des programmes relatifs à la sécurité du revenu devra s'accompagner d'une refonte, au moins partielle, de l'impôt sur le revenu des particuliers.

Le marché du travail et l'assurance-chômage

Les commissaires ont conclu, suite à leur étude du marché canadien du travail, que les principaux objectifs du Canada consistent à créer des emplois et à améliorer la situation individuelle des Canadiens, en éliminant des programmes actuels les mesures incitatives qui n'ont plus lieu d'être. Notre analyse part de l'hypothèse que les taux de participation de la main-d'œuvre évolueront dans le même sens qu'aujourd'hui et que les femmes entreront en plus grand nombre sur le marché du travail. Bien que ces tendances n'aient essentiellement rien d'inquiétant, surtout si l'on adopte l'hypothèse exposée dans la Partie III du Rapport voulant que l'offre de main-d'œuvre crée elle-même sa propre demande, il n'en demeure pas moins qu'elles laissent

présager, pour les cinq à huit prochaines années, des niveaux élevés et constants de chômage, qui ne cesseront de préoccuper les décideurs de nos politiques et accroîtront sensiblement les besoins des Canadiens en matière de formation.

Dans notre analyse du marché du travail, nous signalons que le chômage actuel est, dans une très large mesure, attribuable à l'insuffisance de la demande totale de main-d'œuvre ou à des causes structurelles, comme l'incompatibilité entre les emplois offerts et les aptitudes requises pour les occuper. Nous avons abordé dans la Partie III la question de l'insuffisance de la demande. Nous recommandons ici un ensemble de mesures propres à faciliter l'adaptation et la formation et à réduire ainsi le chômage structurel. Sans les changements de structure que nous préconisons, il sera presque impossible, même à longue échéance, de réduire le chômage en deçà de 6,5 à 8 pour cent de la population active.

Une partie de l'accroissement du chômage est imputable à nos régimes actuels d'assurance-chômage, car en « allégeant » le fardeau du chômeur, on l'encourage, dans certains cas, à ne pas chercher activement du travail. D'autre part, en lui accordant, dans certaines régions, 40 semaines de prestations après 12 semaines d'emploi, on favorise le chômage cyclique, ce dont abusent les employeurs et les employés. Encore une fois, le fait de prolonger la période des prestations dans certaines régions uniquement ne favorise pas l'adaptation de la main-d'œuvre et prive de tels prolongements un grand nombre de personnes sans emploi. Du fait également que le barème des primes n'a rien à voir avec le risque de chômage, le régime actuel pénalise tant les employeurs que les employés réguliers, au profit d'entreprises à profil d'embauche instable et de travailleurs inconstants.

■ Les commissaires recommandent que le gouvernement fédéral étudie, au sujet de l'assurance-chômage, la série de modifications suivantes :

- une tarification fondée sur l'expérience en fonction du risque de chômage; les primes seraient calculées, autant que possible, pour chaque entreprise individuellement;
- une réduction des prestations à 50 pour cent des gains assurables;
- une prolongation à 15, voire 20 semaines de travail assuré au cours de l'année précédente;
- une réduction du rapport entre la période maximale de prestations et la période minimale d'emploi, en établissant, par exemple, un ratio de deux ou trois semaines de travail pour une semaine de prestations;
- la suppression de la période supplémentaire de prestations fondée sur le taux régional du chômage.

La réduction des niveaux de prestations et la suppression de la période supplémentaire dans certaines régions réduiraient chacune d'au moins un sixième le coût de l'A-C. Les économies réalisables grâce aux autres

modifications sont tellement liées au changement de comportement que la Commission n'a pas les moyens nécessaires pour les évaluer. Considérant le taux de chômage du mois d'avril 1985, on réaliserait probablement une économie d'environ 4 milliards de dollars.

- Les commissaires recommandent donc ce qui suit :
  - que les économies découlant des trois premières réformes de l'A-C servent à réduire l'ensemble du barème des primes (les prestations supplémentaires régionales sont financées sur le Fonds du revenu consolidé);
  - que l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés soit rehaussé d'un montant égal aux réductions des primes, en vue de créer un fonds pour le Programme temporaire d'assistance au recyclage. Les économies réalisées grâce à la suppression de la période supplémentaire de prestations devraient être versées à ce fonds.

■ La Commission recommande que le fonds en question serve à financer un programme temporaire d'assistance au recyclage, pour venir en aide aux Canadiens qui n'ont plus droit aux prestations d'A-C, à condition toutefois qu'ils soient disposés à se déplacer ou à se perfectionner pour améliorer leurs chances de trouver un emploi. Le programme prévoirait une aide très largement consentie couvrant ce qui suit :
- les programmes transférables de subvention des salaires;
- les subventions au titre de la mobilité de la main-d'œuvre;
- les programmes de formation;
- la retraite anticipée.

Le PTAR pourrait servir, en outre, à dédommager qui de droit de la perte d'éléments d'actif, comme le logement, attribuable au déclin des collectivités. Il faudrait également mettre en commun les contributions au fonds du PTAR pour qu'elles servent à financer les travailleurs désireux d'acheter des actions dans des entreprises qui, autrement, fermeraient leurs portes, ou d'investir dans des projets locaux de développement économique. En général, le droit des travailleurs à bénéficier du fonds du PTAR devrait être proportionnel à leur ancienneté sur le marché du travail, du fait que les plus âgés d'entre eux auront, plus que les jeunes, du mal à se réadapter.

■ Les commissaires recommandent de maintenir la politique actuelle d'un salaire égal pour un travail égal, malgré les effets négatifs qui peuvent en découler. En effet, si cette politique est appliquée indépendamment des programmes d'action positive, par exemple, elle peut limiter les occasions d'emploi pour les groupes défavorisés. De plus, elle peut conduire les Canadiens à se départir d'un système de rémunération régi par les lois qui mettent l'accent sur les chances égales d'emploi à travers les programmes d'action positive, plutôt que de s'attacher au principe de la valeur égale.

Les commissaires partagent, dans l'ensemble, le point de vue de Madame le juge Rosalie Abella concernant :
- l'imposition légale des programmes d'action positive à tous les employeurs régis par le Code canadien du travail;
- l'encouragement des provinces à assumer la relève;
- l'insertion d'une clause à cet effet dans tous les marchés conclus par le gouvernement fédéral ou les sociétés d'État.

Nous n'avons pas l'impression, cependant, qu'on ait prêté une attention suffisante aux coûts des programmes de l'égalité des chances en matière d'emploi et, plus spécialement, aux questions touchant l'équité envers les divers groupes de Canadiens défavorisés.

- Nous recommandons dès lors que le programme soit appliqué par étapes, au moyen :
  - soit d'un programme expérimental d'action positive de trois ans dans les sociétés d'État;
  - soit de consultations soutenues avec le secteur privé, pour que le programme soit mis en œuvre d'ici trois ans, de façon efficace et au moindre coût.

La Commission est d'avis que les programmes en question répondront aux attentes, dans la mesure où ils seront appuyés par des lois pertinentes et des organismes d'application.

- Nous recommandons par conséquent ce qui suit :
  - que des mesures législatives, plutôt que de simples directives, viennent consacrer le principe de l'égalité des chances en matière d'emploi;
  - que la Commission fédérale des droits de la personne obtienne un financement qui réponde pleinement à ses besoins.

■ Les heures de travail dans une entreprise sont nécessairement fixées d'un commun accord entre l'employeur et les employés, de façon à harmoniser les exigences de la production et les souhaits des travailleurs. La Commission a cependant relevé certains facteurs qui compromettent artificiellement la réalisation d'une telle entente et qu'il faudrait, à son avis, éliminer, pour donner plus de souplesse aux arrangements relatifs aux conditions de travail, à la grande satisfaction des employés, et pour une productivité accrue.

- Les commissaires recommandent notamment :
  - que les primes d'A-C, d'assurance contre les accidents du travail et les contributions au Régime des pensions du Canada (RPC) soient calculées en fonction du salaire horaire et plafonnées sur cette base, plutôt que sur les prestations hebdomadaires ou annuelles;
  - qu'on élimine le préjugé qui se manifeste à l'égard de certaines catégories d'emplois à temps partiel, en accordant à

ces catégories des droits aux congés payés ou au préavis de licenciement identiques à ceux dont bénéficient les autres catégories;
- que l'on favorise le calcul au prorata des avantages sociaux. □

L'immigration

La politique canadienne en matière d'immigration est assortie, depuis une dizaine d'années, de restrictions plus importantes que par le passé, tant en ce qui concerne le nombre d'immigrants que les normes d'admission. Nous ne pensons pas que ces restrictions soient réellement nécessaires ou appropriées, compte tenu des prévisions de croissance démographique à long terme du Canada. Nous nous inquiétons cependant des conséquences qui découleraient, pour le pays, d'une politique d'immigration plus libérale.

■ C'est pourquoi nous recommandons :

- de procéder à un examen approfondi des tendances démographiques du Canada et de leurs répercussions sur la politique future du gouvernement à cet égard;
- d'étudier par la même occasion, au moyen d'un débat public ou tout autrement, les conséquences d'ordre culturel, social et linguistique de différentes politiques d'immigration;
- d'élaborer un plan à long terme en matière d'immigration, prévoyant, sous réserve des résultats de l'étude mentionnée ci-dessus, l'admission de plus forts contingents d'immigrants sur un certain nombre d'années; celui-ci mettra l'accent sur les compétences et les aptitudes générales des candidats, plutôt que sur des considérations étroites d'ordre professionnel. □

Les relations patronales-ouvrières

■ La Commission note le rôle prépondérant que jouent les associations de travailleurs au Canada et dans les autres pays développés au regard de l'amélioration des salaires et des conditions d'emploi. Nous proposons, à ce sujet, à tous les gouvernements canadiens de prévoir un cadre législatif à l'appui de ces associations et des négociations collectives.

Le système antagoniste qui régit les relations patronales-syndicales devrait être réexaminé, car il faut que les directions se sensibilisent aux inquiétudes des travailleurs relatives à la sécurité d'emploi et à leur satisfaction professionnelle, tout en faisant appel aux ressources souvent inexploitées des travailleurs pour améliorer la productivité et la qualité du produit. Il incombe aux syndicats de faciliter ce processus et d'y participer, sans trahir les intérêts des travailleurs, en assumant aussi la responsabilité supplémentaire d'assurer à l'entreprise une position concurrentielle qui garantisse sa survie.

Les mesures suivantes étant de nature à réduire le nombre des grèves et des lock-out, la Commission recommande ce qui suit :

- d'autoriser les commissions des relations de travail à créer des unités de négociations multipatronales et multisyndicales, toutes les fois où cela faciliterait les négociations; facultative, la création de ces unités serait faite à la demande de l'un des intéressés ou des deux;
- d'amener les parties à un conflit industriel à partager davantage d'informations.

Les commissaires doutent que des conventions de courte durée ou que la centralisation imposée des structures de négociation puissent sensiblement améliorer les relations patronales-ouvrières. Les changements à cet égard doivent donc procéder de la volonté des parties. Le droit de grève ou de lock-out serait raisonnablement limité, afin de ne pas affecter la santé et la sécurité publiques.

Les relations entre employeurs et travailleurs au Canada semblent s'améliorer plus facilement au niveau des entreprises, des industries individuelles et des sections syndicales. Des solutions à l'échelle nationale ou provinciale ne seraient peut-être pas aussi efficaces que des solutions locales.

- Les commissaires recommandent donc aux gouvernements d'appuyer des initiatives locales et facultatives telles que :
  - les programmes de médiation préventive;
  - les programmes relatifs à la qualité de vie au travail;
  - les ententes portant sur la participation aux bénéfices et sur les indemnités.

■ L'importante question de l'hygiène et de la sécurité au travail gagne du terrain. Des améliorations étant encore possibles en ce domaine, la Commission recommande ainsi :

- que les hautes directions des sociétés accordent plus d'attention à ce domaine, afin d'éviter une intervention gouvernementale plus poussée;
- que la tarification fondée sur l'expérience serve, de façon générale, à calculer les primes d'assurance contre les accidents de travail, en vue d'encourager les entreprises, par ce mode de financement direct, à réduire au minimum les problèmes d'hygiène et de sécurité au travail. Les primes refléteraient ainsi fidèlement le coût, pour la société, de conditions de travail hasardeuses.
- que le principe de la responsabilité interne, de préférence à celui de l'ingérence accrue du gouvernement, soit maintenu et appliqué. Il faudrait donc à cet effet :
  - exiger des onze gouvernements du Canada qu'ils instituent des comités paritaires patronaux-ouvriers sur l'hygiène et la sécurité au travail, tels que neuf des onze gouvernements les ont déjà définis;

– confier à ces comités la responsabilité effective à cet égard, au lieu de simples fonctions consultatives.

- Il y aurait lieu que les gouvernements reconsidèrent leurs normes, au fur et à mesure qu'ils disposent de nouvelles informations sur les risques des métiers. Une telle révision est indispensable pour s'attaquer aux problèmes de l'hygiène en milieu de travail. À l'échelle nationale, le Centre canadien d'hygiène et de sécurité au travail est l'organisme le mieux placé, pour fixer les normes que les instances gouvernementales compétentes se chargeraient ensuite d'appliquer.

Les commissaires ont particulièrement à cœur les questions d'hygiène au travail. La période d'incubation des maladies professionnelles étant généralement assez longue, il est souvent difficile d'évaluer les effets de l'activité industrielle sur la santé des travailleurs et d'établir un lien direct entre le milieu de travail et certaines affections dont les travailleurs sont victimes. De ce fait, les programmes d'indemnisation des travailleurs ne répondent plus à nos besoins en matière de maladies professionnelles.

- Outre la recommandation sur l'évolution périodique des normes et du contrôle des opérations, les commissaires proposent :
  – que les gouvernements fédéral et provinciaux envisagent la mise en application immédiate d'un régime universel d'assurance-invalidité, pour faire face aux effets à long terme des problèmes de santé au travail et à d'autres formes d'incapacités qui frappent la population en âge de travailler. On pourrait y parvenir en convertissant le régime d'indemnisation des travailleurs en un régime universel d'assurance-invalidité, ou bien en élargissant les dispositions actuelles et pertinentes du Régime des pensions du Canada (RPC) ou du Régime des rentes du Québec (RRQ). Un groupe de travail fédéral-provincial étudie actuellement la question, mais lui donner suite prend du temps. □

L'éducation et la formation

Les programmes d'éducation et de formation jouent plusieurs rôles. C'est grâce à eux que les jeunes Canadiens apprennent à vivre ensemble et qu'ils acquièrent les connaissances et les aptitudes qui répondent aux besoins du marché du travail. Ils ouvrent également la voie à la promotion sociale. Nos établissements d'enseignement postsecondaire sont la principale source de recherche pure et appliquée et sont des dépositaires importants de notre culture.

Les commissaires sont d'avis que l'importance de l'enseignement et de la formation postsecondaires ne diminuera pas avec les années; au contraire, elle s'accentuera de pair avec les niveaux élevés de connaissance et de recherche qui seront exigés à l'avenir. L'importance des programmes de formation, en

particulier ceux de formation industrielle, ira croissant, à mesure que les Canadiens s'adapteront aux conditions changeantes du marché du travail. Le Programme temporaire d'assistance au recyclage (PTAR) jouera sans doute un rôle de premier plan à cet égard, en raison de la très grande place qu'il réserve à la formation.

Les commissaires sont préoccupés par plusieurs aspects de notre système d'enseignement et de formation et sont persuadés notamment de ce qui suit :

- qu'il est souhaitable et possible d'atteindre de plus hauts niveaux d'excellence;
- qu'il nous faut un système plus souple;
- que les Canadiens à faible revenu n'exploitent pas suffisamment le système de l'enseignement postsecondaire;
- que les accords de transfert fédéraux-provinciaux sont dépassés;
- que la balance au regard de la formation dans l'industrie, par opposition à la formation en institution d'enseignement, penche encore trop en faveur de celle-ci;
- que le recyclage et le perfectionnement des adultes est insuffisant.

Les commissaires souhaitent que les mécanismes de financement de l'enseignement postsecondaire soient refondus, afin que celui-ci devienne plus dynamique, compétitif et diversifié. Les modalités régissant les paiements actuels de transfert au titre du financement des programmes établis (FPE) ne répondent pas à ces objectifs. Il faudrait les modifier, en vue d'encourager la réforme du système, tout en minimisant l'intervention directe du fédéral dans ce champ de compétence provinciale et tout en ne négligeant pas les objectifs nationaux.

De très longues discussions intergouvernementales, sans caractère officiel, ont eu lieu au cours des cinq dernières années au sujet des accords sur les paiements de transfert au titre de l'enseignement postsecondaire, mais elles n'ont pas encore débouché sur des négociations formelles. Les commissaires estiment que le gouvernement central et les provinces devraient immédiatement engager des pourparlers, en vue de trouver d'autres modes de financement que les mécanismes actuels fort insatisfaisants, car l'incertitude qui plane à ce sujet retarde les réformes qui s'imposent dans ce secteur. Une gamme d'options s'offre au gouvernement fédéral qui pourrait :

- se dessaisir complètement de ce dossier et céder aux provinces un nombre suffisant de points d'impôt pour suppléer à ses contributions actuelles;
- revenir à la formule de financement antérieure au FPE;
- verser un montant égal au financement « en propre » des provinces, mis à part les points d'impôt transférés au titre du FPE;
- geler ses contributions de base au niveau actuel ou à un niveau légèrement inférieur et consentir aux provinces un montant correspondant aux fonds nouveaux qu'elles consacrent à l'enseignement. Le gouvernement pourrait, par ailleurs, affecter des sommes additionnelles à des travaux poussés de recherche dans les universités;
- financer directement les étudiants, compte tenu des frais variables de l'enseignement postsecondaire (EPS).

La Commission ne recommande nullement que le gouvernement fédéral mette fin à sa participation à l'EPS. La plupart des avantages de l'enseignement postsecondaire ont en effet une portée nationale et les gouvernements provinciaux pourraient avoir tendance, sans une présence fédérale, à sous-alimenter ce secteur, surtout s'ils estiment que les diplômés quitteront la province. De nombreux exposés et mémoires ont souligné l'importance de la participation fédérale dans ce domaine.

Parmi les options relatives au partage des frais, relevons celles qui suivent :

- le retour aux accords antérieurs au FPE, qui constitue un pas en arrière vers un système foncièrement insatisfaisant;
- le versement d'une contribution fédérale égale au financement « en propre » des provinces; cela représenterait une réduction massive des subsides fédéraux, qui pourrait ne pas être compensée par les provinces et qui se répercuterait sur les établissements d'enseignement déjà aux prises avec des difficultés;
- le blocage des contributions fédérales de base et le versement d'un montant égal aux accroissements. Les dépenses provinciales au titre de l'EPS se prêtent très peu aux « pressions » de cette option, qui constitue donc un mauvais point de départ. C'est elle, cependant, qui semble la plus avantageuse dans sa catégorie, surtout si l'on consacre une partie des fonds additionnels à la recherche.

Aucune des options de partage des coûts ne nous semble satisfaisante, sinon peut-être la dernière. Aucune n'est de nature à encourager les maisons d'enseignement à atteindre les niveaux de souplesse et d'excellence que les commissaires jugent souhaitables. Nous sommes d'avis que les accords institutionnels complexes portant sur l'EPS ont considérablement entravé ce niveau d'enseignement, au détriment des étudiants et de toute la société. C'est pourquoi, nous croyons que l'option du financement direct des étudiants, bien qu'elle soit la plus radicale et la plus difficle à faire accepter aux maisons d'enseignement et aux gouvernements, serait quand même la meilleure. Pour l'appliquer, il faudrait procéder aux changements que voici :

- le gouvernement fédéral mettrait fin à la partie des subventions qu'il paie comptant aux provinces, en vertu du FPE et au titre de l'EPS. Il céderait à ses homologues provinciaux des points d'impôt équivalant à l'abattement consenti au Québec. L'ensemble de la subvention au comptant du FPE, comprenant les paiements d'aide à l'adaptation, serait remplacé par un crédit d'impôt à l'éducation ou par une subvention, indexés annuellement au taux de croissance du PNB;
- les gouvernements provinciaux seraient invités à libérer le barème des frais de l'enseignement postsecondaire;
- les transferts aux maisons d'enseignement pourraient être avantageusement calculés sur la base d'un montant égal pour chaque étudiant, sans distinction entre les programmes d'études et en fonction du nombre des candidats inscrits;
- l'étudiant devrait assumer une partie des frais d'enseignement, après quoi la contribution fédérale varierait selon les dépenses et les frais d'études

jusqu'à concurrence d'un montant déterminé, cette variation étant directement liée aux seules dépenses d'enseignement. Nulle pression ne devrait s'exercer, au moyen d'une échelle mobile de subventions, pour pousser l'étudiant à s'inscrire à des programmes « en demande »;

- une partie des transferts actuels au titre du FPE (majorée de fonds supplémentaires) serait réorientée vers divers conseils qui accordent des subventions, afin de commencer à couvrir les frais généraux de la recherche subventionnée.

Une variante à cette approche prévoirait l'octroi de subventions plus élevées aux post-diplômés qu'aux étudiants du premier cycle. Cette approche « revaloriserait » considérablement l'enseignement postuniversitaire aux yeux des établissements d'enseignement, encourageant ainsi la spécialisation et l'excellence.

■ Les commissaires recommandent instamment au gouvernement fédéral et aux provinces d'entamer sans délai des négociations visant à rectifier cette situation insatisfaisante et d'examiner toute une série d'options, comme celles que nous avons proposées ici, afin de parvenir de toute urgence à une entente. Nous sommes d'avis que les options suivantes méritent d'être étudiées, à savoir :

- **remplacer les transferts gouvernementaux par des transferts directs aux étudiants. Une attention particulière devrait être accordée à la variante que nous proposons, qui est d'octroyer des subventions plus élevées aux post-diplômés;**
- **geler à leur niveau actuel les paiements du gouvernement central; celui-ci verserait aux provinces un montant équivalant à l'accroissement de leurs dépenses au titre de l'EPS;**
- **geler à leur niveau actuel les paiements du gouvernement fédéral et réaffecter une fraction considérable (peut-être la moitié) des accroissements à la recherche universitaire. Le reliquat servirait à dédommager les provinces de leurs subventions supplémentaires aux universités, à raison de 25 pour cent de ces montants.**

■ En ce qui a trait tout spécialement à l'enseignement primaire et secondaire, nous recommandons la création d'une commission nationale indépendante chargée de surveiller la qualité et les normes de ces deux cycles d'études, d'effectuer des recherches dans des domaines connexes et d'en noter les résultats. Nous invitons instamment le secteur privé à prendre les devants pour créer et financer cette commission. Quant à la refonte des programmes de formation professionelle, les commissaires estiment que le gouvernement s'est engagé dans la bonne voie et qu'il faut essayer de soutenir l'intérêt que suscitent aujourd'hui la formation en cours d'emploi et la formation axée sur la profession.

■ La Commission recommande également au gouvernement fédéral :

- de prévoir une subvention spéciale à l'intention des nouveaux venus sur le marché du travail, qui n'ont pas reçu une formation professionnelle ou une éducation postsecondaire. Cette subvention serait notamment accordée aux jeunes de 15 à 18 ans et aux femmes qui entrent dans le marché du travail rémunéré, une fois dégagées de leurs responsabilités familiales. Cette initiative serait financée par la suppression de certains programmes de création d'emplois pour les jeunes;
- d'instituer, dans le cadre de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, un Régime enregistré d'épargne pour congé d'études (REECE), qui permettrait aux travailleurs de financer leur formation. Il faudra soigneusement sélectionnner les programmes qui bénéficieraient de ce REECE et, éventuellement, stipuler que les intéressés ne pourront s'en prévaloir que s'ils terminent leur programme de formation ou d'études.

Les commissaires font observer que le PTAR, dont on a parlé précédemment, pourrait sensiblement accroître la demande en matière de formation au Canada. L'accès à l'enseignement postsecondaire des étudiants à faibles revenus jouerait un grand rôle dans l'avancement de leur carrière. Pour une foule de raisons, les étudiants de cette catégorie n'entreprennent pas de hautes études autant que les jeunes de la classe moyenne, entravant ainsi leur promotion sociale et l'efficacité de la main-d'œuvre au Canada. Plusieurs des obstacles que les étudiants à faibles revenus doivent surmonter ne disparaîtront pas du jour au lendemain par la seule volonté du gouvernement. Le milieu familial et social et les pressions qui s'exercent à l'intérieur d'un même groupe ne sont pas susceptibles à une influence directe. Mais les gouvernements peuvent et doivent faire en sorte que les considérations financières ne viennent pas compromettre l'éducation de ces jeunes. La Commission recommande donc instamment que l'on s'attache davantage à améliorer les possibilités d'accès de ces étudiants à l'enseignement postsecondaire.

■ Nous recommandons, à tout le moins, que le Programme canadien de prêts aux étudiants et les programmes provinciaux équivalents soient maintenus et que le plafond des prêts soit modifié, de pair avec les changements de politique que nous proposons dans ce Rapport, afin de supprimer les obstacles d'ordre financier qui excluraient de l'enseignement supérieur les candidats qualifiés à faibles revenus. Nous aimerions également souligner l'importance de continuer à octroyer des bourses aux étudiants qui excellent dans leurs études, sans tenir compte du revenu des intéressés, et d'offrir une aide financière aux étudiants à revenus moyens et faibles qui, autrement, hésiteraient à poursuivre leurs études, ou ne le pourraient pas.

Les commissaires constatent, non sans inquiétude, que le Programme canadien de prêts aux étudiants parvient de moins en moins à leur assurer l'indépendance financière. C'est pourquoi, nous ne rejetons pas l'idée de consentir des prêts à échéance indéterminée et recommandons aux gouvernements d'envisager cette possibilité. □

Les programmes de sécurité du revenu

De l'avis de la Commission, le Canada ne connaîtra pas de difficultés insurmontables au cours des vingt-cinq prochaines années. Les commissaires croient cependant que beaucoup de Canadiens, sinon la plupart, devront s'adapter aux changements, de façon à mettre toutes les chances de leur côté. Le plus souvent, cette réadaptation se fera sans douleur; d'autres fois, elle sera difficile, surtout pour les Canadiens à faible revenu, les familles avec enfants, dont les rentrées sont insuffisantes pour couvrir leurs besoins, ainsi que les travailleurs qui se trouvent dans des régions éloignées ou qui occupent des emplois marginaux. La mutation économique a toujours causé et causera encore plus d'embarras à cette catégorie de citoyens qu'à ceux de la classe moyenne. De plus, et abstraction faite des effets de cette évolution, plus d'un million de familles canadiennes ne peuvent s'offrir aujourd'hui que le strict nécessaire et beaucoup d'entre elles se situent dans la catégorie des « travailleurs pauvres », c'est-à-dire les familles dont un ou plusieurs membres travaillent toute l'année ou presque, mais dont le revenu est quand même insuffisant pour répondre à leurs besoins.

Les Canadiens moyens ou aisés disposent de toutes sortes d'aide publique ou privée pour franchir le cap de la transition économique. Leur instruction ou leur formation professionnelle sont subventionnées par les contribuables ou par leurs employeurs, qui assument une bonne partie des frais de cette réadaptation. Il s'est avéré que, de façon générale, plus on est pauvre, plus on se retrouve tout seul à affronter les forces combinées du destin et des changements.

Pour ces raisons et pour d'autres encore, les commissaires sont d'avis que tous les Canadiens ont le droit et l'obligation de partager les coûts de réadaptation et de venir en aide à ceux qui en ont besoin. C'est ce principe qui sert d'assise à un grand nombre de nos programmes concernant la sécurité d'emploi, et il doit en être toujours ainsi.

Nous sommes convaincus que les programmes actuels de dépenses fiscales relatives aux particuliers et les paiements de péréquation suffiraient à mettre en train un régime universel d'aide à tous les Canadiens qui en ont besoin; cependant, les programmes d'aide actuels présentent des lacunes, telles que la sécurité des Canadiens qui n'est plus assurée comme il se doit. Nous estimons que le Canada peut faire bien plus qu'il n'a fait jusqu'ici pour venir en aide aux travailleurs dans le besoin et à ceux qui entreprennent de se réadapter pour leur propre avenir et celui de leurs enfants.

■ Le Programme temporaire d'assistance au recyclage est un pas dans cette voie, mais d'autres réformes sont nécessaires. C'est

pourquoi les commissaires estiment que la meilleure façon d'asseoir les programmes canadiens de sécurité du revenu serait d'instituer un Régime universel de sécurité du revenu (RUSR) garantissant un revenu à tous sans distinction, sous réserve d'une réduction récupérable par voie d'imposition à un taux relativement faible.

- Nous recommandons, par conséquent, que le RUSR remplace les programmes fiscaux et les transferts fédéraux actuels et notamment :
  - le Supplément du revenu garanti (SRG);
  - les allocations familiales;
  - le crédit d'impôt pour enfants;
  - l'exemption de personnes mariées;
  - les exemptions pour enfants;
  - la part fédérale du Régime d'assistance public du Canada (RAPC);
  - les programmes fédéraux de logement;
  - les programmes sociaux de logement du gouvernement fédéral.
- Le remplacement de ces programmes permettrait de garantir en 1985, un revenu approximatif de 2 750 dollars par adulte et pour le premier enfant d'une famille monoparentale, et de 750 dollars à chaque enfant. Ces prestations seraient réduites de 20 pour cent, à mesure que d'autres revenus viendraient s'y ajouter. Les personnes âgées devraient recevoir une prestation supérieure à 2 750 dollars. Le revenu garanti aux adultes pourrait atteindre 3 825 dollars, si les exemptions personnelles d'impôt disparaissaient aussi.
- Le RUSR devrait prendre effet en même temps que les modifications générales que nous proposons pour l'assurance-chômage. Il s'appliquerait en deux temps : la première étape entraînerait immédiatement la suppression des allocations familiales et des crédits et exemptions d'impôt pour enfants, qu'on remplacerait par une subvention ou un crédit d'impôt de 1 000 dollars par an en 1985, payables mensuellement. Les familles dont le revenu annuel ne dépasse pas 26 000 dollars toucheraient le montant intégral. Au-delà de ce revenu, les prestations seraient réduites de 25 pour cent. La tarification fondée sur l'expérience s'appliquerait immédiatement à l'A-C, alors que les prestations d'assistance sociale seraient restructurées, de façon à ce que la réduction actuelle, liée au niveau de l'emploi et des dépenses qui les régit, cède la place à une réduction de 50 pour cent. Avec la seconde étape qui prendrait fin au début de 1988, toutes les modifications détaillées ci-dessus relativement aux PAC, RUSR et PTAR seraient chose faite.

Les commissaires font observer que les niveaux des prestations et les structures qu'ils recommandent ont un caractère simplement indicatif. S'ils

nous semblent adéquats au milieu de 1985, ils varieront certainement avec le temps. De plus, l'interrelation qui existe entre les garanties de base et les taux de récupération fiscale, par exemple, sont sujets à modification, si l'on veut qu'ils produisent d'autres effets.

Nous voulons aussi souligner que, si le gouvernement fédéral peut, à lui seul, prendre l'initiative de ces réformes, ces dernières seront bien plus efficaces si elles intervenaient en même temps que les changements aux programmes provinciaux. La raison principale en est que les recettes fiscales des provinces augmentent toutes les fois que le gouvernement fédéral met fin à une exemption ou à une déduction. Pour que ces programmes produisent leur plein effet sur la politique sociale, il faudra soit que les gouvernements s'entendent pour rajuster les paiements de transfert, soit que les provinces cèdent à l'autorité fédérale des points d'impôt en contrepartie des transferts de recettes.

- Les commissaires recommandent, par conséquent, que le gouvernement central et les provinces étudient, de toute urgence et attentivement, les propositions ci-dessus. Nous insistons auprès du gouvernement d'Ottawa afin qu'il les inclue à l'ordre du jour d'une prochaine conférence des premiers ministres canadiens pour ensuite les appliquer sans délai.

Notre propos n'est pas d'assurer des prestations suffisantes à tous les Canadiens qui n'ont aucune source de revenu, car tel n'est pas l'objectif du RUSR qui se veut essentiellement un programme d'appoint visant à pallier le déséquilibre qui existe fréquemment entre le revenu et les besoins. C'est pourquoi nous recommandons aux gouvernements provinciaux de ne pas mettre fin à leurs programmes de bien-être social qui serviraient, sous réserve d'une évaluation du revenu, de complément aux prestations d'A-C et à celles du RUSR, qui ne répondent pas pleinement aux besoins des bénéficiaires. La fraction provinciale des paiements de bien-être devrait normalement suffire à cette fin. Certaines modifications fiscales qui iraient de pair avec l'adoption du RUSR pourraient, en outre, sensiblement accroître les recettes des provinces. Il faut souhaiter que ces fonds nouveaux servent également à alimenter les programmes de sécurité du revenu, allégeant ainsi le fardeau financier des prestations d'appoint.

Les commissaires estiment que le RUSR sera la pierre angulaire des programmes de sécurité sociale au siècle prochain. S'ils ne peuvent l'appliquer, les gouvernements devraient, à tout le moins, entreprendre une série de réformes moins radicales en vue d'améliorer certains des aspects inadéquats des programmes actuels.

- Advenant donc que le RUSR ne soit pas appliqué, les commissaires recommandent :
  - la réforme des programmes de prestations familiales, en réduisant ou en supprimant l'exemption d'impôt pour enfants et les allocations familiales, tout en augmentant le crédit d'impôt pour enfants, qui serait versé mensuellement;
  - la réforme du Régime de bien-être social, de façon à supprimer l'imposition préalable des prestations du bien-être

social aussitôt que les bénéficiaires tirent un revenu d'un emploi ou touchent des allocations au titre de la formation professionnelle ou d'autres sources. □

Il nous faut souligner que ces réformes sont partielles et que nous leur préférons un Régime universel de sécurité du revenu.

Les services sociaux

La Commission n'a pas fait un examen exhaustif des programmes canadiens de services sociaux. Elle a reçu, toutefois, de nombreux mémoires à ce propos et ses membres ont convenu de plusieurs recommandations à ce sujet :

■ Nous sommes d'avis qu'il faut continuer de confier aux collectivités, aux associations sans but lucratif et aux organismes bénévoles la responsabilité des services sociaux. Nous recommandons instamment que l'on ne réduise pas les subventions à ces organismes pour ne pas entraver leur action et que les gouvernements disposent d'un personnel suffisant pour s'acquitter de la surveillance nécessaire à cet égard. La continuité du financement est particulièrement importante, car absolument rien n'indique que les services sociaux, qui comprennent l'aide aux enfants, aux vieillards, aux invalides et à ceux qui connaissent des difficultés passagères, soient surfinancés. C'est le contraire qui ressort, en fait, des témoignages et preuves que nous avons recueillis aux cours de nos audiences.

- Nos principaux services sociaux tireront également profit de ce qui suit :
  - d'autres formes d'aide visant une plus grande autonomie des bénéficiaires;
  - d'une meilleure intégration des différents services sociaux et médicaux des collectivités.

L'accessibilité à de nombreux services sociaux est entravée par la notion de « besoin », sur laquelle repose notre Régime de bien-être social. Seuls les Canadiens qui sont (financièrement) dans le besoin ou qui le seront vraisemblablement peuvent s'en prévaloir librement. Beaucoup d'autres, qui ont à peine quitté le seuil de la pauvreté, ne peuvent en pratique recevoir ni l'aide d'ordre familial, matrimonial et financier, ni les services d'aide à l'enfance dont ils ont grandement besoin.

- La Commission recommande que le financement des programmes du bien-être social soit détaché des accords de financement conclus entre le gouvernement central et les provinces et renégocié ensuite afin de faciliter l'accès de ces services à nos concitoyens.
- La Commission n'est pas convaincue que les organismes privés à but lucratif amélioreraient appréciablement la qualité des services sociaux si on les leur confiait massivement. Advenant

cette privatisation dans un secteur ou un autre, nous recommandons qu'elle fasse l'objet d'une réglementation très étudiée. La maximalisation du profit ne constitue pas toujours, à notre avis, le motif le plus apte à régir les relations humaines.

Deux importants groupes de travail nationaux étudient actuellement la question de la garde des enfants; c'est pourquoi la Commission ne s'est pas attardée sur ce sujet. Elle signale, cependant, que les directives actuelles du Régime de bien-être posent de grosses difficultés aux Canadiens à revenus moyens, qui veulent recourir aux services de garde financés par les contribuables, et que l'exemption actuelle de 2 000 dollars, accordée au titre de la garde d'enfants, profite bien plus aux familles aisées qu'à la plupart des autres. Ces deux dispositions devraient être modifiées.

- Enfin, les commissaires veulent ici rendre hommage aux travailleurs canadiens qui, par centaines de milliers, œuvrent bénévolement pour venir en aide à leur prochain. Nous recommandons à tous les paliers de gouvernement de continuer à les soutenir et à les encourager, mais strictement dans le contexte de programmes dispensés par le secteur bénévole, avec le plein appui et sous la surveillance constante des autorités. □

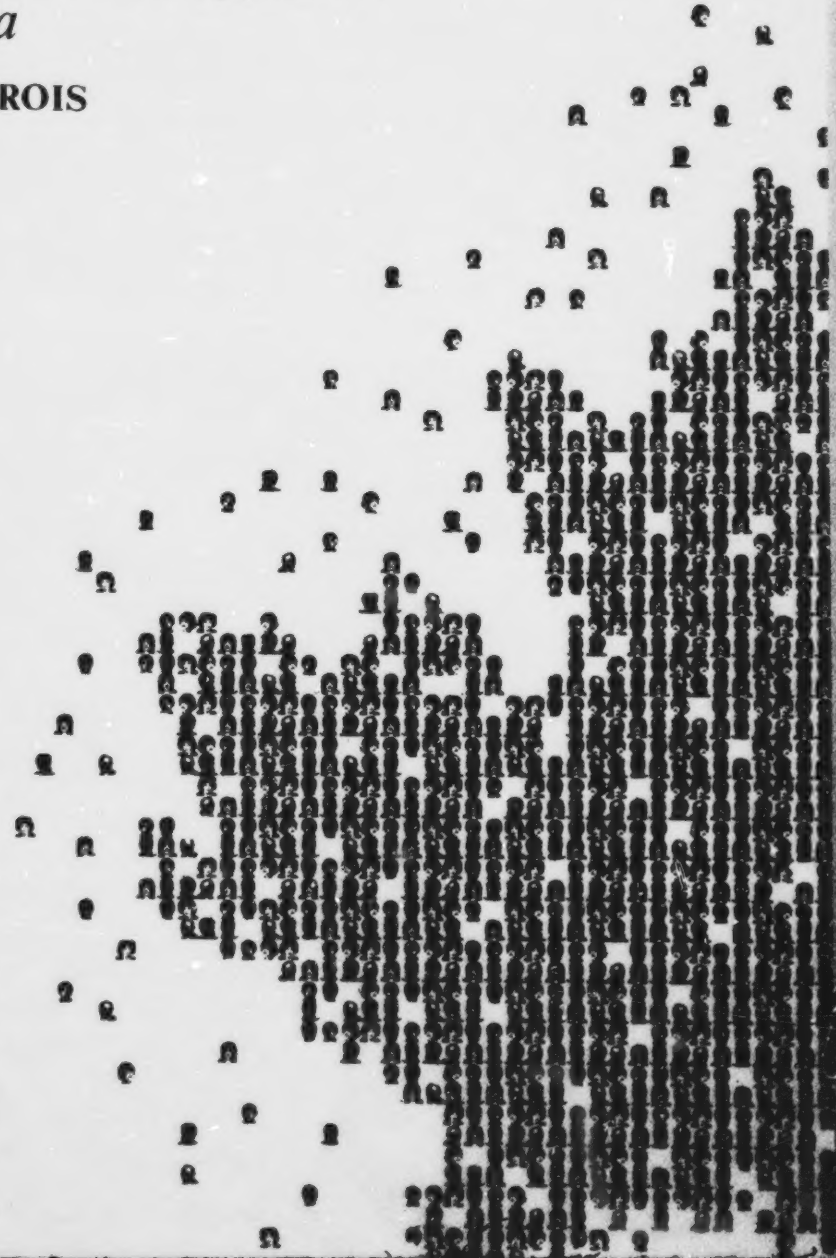
Volume

3

Rapport

Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada

VOLUME TROIS



Canada

Rapport de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada

Rapport

Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada

VOLUME TROIS

Ministre des Approvisionnements et Services Canada

Copyright © Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1985

Tous droits réservés

DESSIN DE LA COUVERTURE : Will Rueter
DESSIN INTÉRIEUR : Brant Cowie

En vente au Canada par l'entremise de nos agents libraires agréés et autres librairies ou par la poste auprès du :
Centre d'édition du gouvernement du Canada
Approvisionnements et Services Canada
Ottawa, (Canada) K1A 0S9

Disponible également en anglais

Imprimé au Canada

N° de catalogue Z1-1983/1-3F

ISBN 0-660-91566-9 (Vol. 3)

ISBN 0-660-91489-1 (série)

au Canada : *$ 45.00*
à l'étranger : *$ 54.00*
Prix sujet à changement sans préavis.

TABLE DES MATIÈRES

Des tables des matières plus détaillées figurent au début de chaque chapitre

VOLUME UN

AVANT-PROPOS *xi*

REMERCIEMENTS *xv*

PRÉFACE *xvii*

I[ère] PARTIE — UNE PERSPECTIVE NOUVELLE *1*

1 **Le Canada : État, société et économie** *3*
2 **Perspective d'ensemble** *81*

Conclusions et recommandations 229

II[e] PARTIE — LES POSSIBILITÉS DU CANADA DANS UN MONDE OUVERT

3 **Rétrospective** *235*
4 **Le Canada dans l'économie mondiale : la situation actuelle** *255*
5 **Le Canada et l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT)** *303*
6 **Libéralisation des échanges avec les États-Unis** *325*

Conclusions et recommandations 416

VOLUME DEUX

IIIe PARTIE — CROISSANCE ET EMPLOI *1*

Introduction *3*

7 Performance et perspectives économiques *5*

8 Croissance économique, investissement, technologie et esprit d'entreprise *73*

9 Politique industrielle *141*

10 Stabilité à court terme et emploi élevé *295*

Conclusions et recommandations 416

IVe PARTIE — LES RESSOURCES NATURELLES ET L'ENVIRONNEMENT *433*

Introduction *435*

11 Les ressources naturelles et le développement économique du Canada *441*

12 Les secteurs des ressources naturelles *455*

13 L'environnement, la société et l'économie *557*

Conclusions et recommandations 584

Ve PARTIE — LES RESSOURCES HUMAINES ET LE SOUTIEN SOCIAL *591*

Introduction *593*

14 L'évolution de la politique : tendances et questions principales *601*

15 Le travail et la rénumération : fonctionnement du marché du travail *643*

16 Politiques d'immigration *725*

17 Les relations patronales-ouvrières *739*

18 Enseignement et formation professionnelle *809*

19 Régime de sécurité du revenu *847*

20 Services sociaux *887*

Conclusions et recommandations 897

VOLUME TROIS

VI[e] PARTIE — LE CONTEXTE INSTITUTIONNEL *1*

Introduction *3*

21 Les institutions du gouvernement national *35*

22 Le fédéralisme et l'union économique *107*

23 Les citoyens, les communautés et l'État fédéral *313*

24 Le système constitutionnel canadien et les problèmes communautaires non résolus *375*

Conclusions et recommandations 443

RECUEIL DES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS *469*

COMMENTAIRES *551*

ANNEXES *635*

Annexe A — Arrêtés-en-conseil et échange de lettres avec le Premier Ministre 637

Annexe B — Mémoires soumis à la Commission 653

Annexe C — Liste des intervenants lors des audiences publiques 677

Annexe D — Liste des études de recherche colligées 755

Annexe E — Personnel de la Commission 771

ACRONYMES *775*

PARTIE VI

Le contexte institutionnel : le citoyen, le Parlement et la fédération

PARTIE VI

Table des matières

Introduction 3
Chapitre 21 La réforme des institutions nationales 35
Chapitre 22 Le fédéralisme et l'union économique 107
Chapitre 23 La Charte des droits et libertés
Chapitre 24 Le système constitutionnel canadien et les problèmes communautaires non résolus

Conclusions et Recommandations

Introduction

Héritage constitutionnel du Canada et propositions de réformes

Les trois éléments essentiels du régime constitutionnel canadien – le gouvernement parlementaire responsable, le fédéralisme et les droits des citoyens qui ont connu leur apogée dans la récente *Charte canadienne des droits et libertés* – ne peuvent se comparer à des pièces de rechange d'un mécanisme que l'on peut soumettre à des calculs de rentabilité précis. Ces trois piliers sont le résultat d'ententes historiques qui nous permettent de nous gouverner, de formuler nos politiques économiques, de préserver la paix sociale, de délimiter les secteurs public et privé, et de présenter nos revendications à titre d'individus, de membres d'une communauté et de résidents de régions distinctes. Ce mélange subtil d'institutions et de normes, élaboré progressivement depuis plus d'un siècle que notre nation existe, définit notre identité politique, façonne notre existence collective et nous aide à résoudre les problèmes auxquels il faut apporter une réponse collective. Nos aménagements institutionnels doivent être à la fois conformes aux concepts changeants que nous avons de nous-mêmes, en tant que peuple, et utiles dans l'accomplissement des tâches collectives que nous avons entreprises et que nous entreprendrons à l'avenir.

Ces institutions qui nous ont été léguées par l'histoire ne sont donc pas un fardeau. Elles représentent au contraire un héritage que nous devons entretenir et améliorer pour surmonter les divers défis que pose l'évolution de notre environnement intérieur et international. Les institutions du Canada font partie d'une constitution vivante qui évolue et que nous redéfinissons continuellement. Les Canadiens ont toujours cherché à corriger les partis pris, l'insensibilité et l'inefficacité de ces institutions, et ils continueront de le faire.

Nos institutions gouvernementales ont subi de profondes transformations sous l'impulsion d'une série de pressions diverses. Or, les réformes du gouvernement responsable, du fédéralisme et des droits des citoyens se sont déroulées de façon relativement ordonnée. Si Sir Georges-Étienne Cartier ou Sir John A. Macdonald étaient parmi nous aujourd'hui, ils découvriraient une situation qui leur semblerait à la fois très familière et très déroutante.

Les systèmes politiques évoluent de façon complexe et obscure. Bien que les changements soient généralement le produit de choix délibérés et conscients, ils sont bien souvent subtils et informels, et résultent de lentes modifications du comportement. L'ordre politique maintient une dialectique constante avec son environnement. Les institutions politiques sont un point de rencontre pour les diverses forces sociales qui ont une influence sur l'État moderne, notamment l'interdépendance économique et les tensions internationales, les attentes populaires à l'égard du gouvernement, les changements sociaux et économiques ainsi que les aspirations changeantes des diverses communautés internes. Ces forces, tout comme un grand nombre d'autres facteurs, modifient la nature des institutions et les fonctions qu'elles remplissent.

Même les changements délibérés entraînent des résultats inattendus et parfois contrariants. Excepté lors de la fondation des nations, les systèmes politiques se transforment petit à petit et rarement de façon complète. Les effets cumulatifs de ces changements peuvent déséquilibrer la structure des institutions qui dépendent les unes des autres et peuvent ainsi nous amener à nous éloigner sans le vouloir de nos valeurs de base. Notre tâche de commissaires exige que nous nous penchions sur la façon dont les Canadiens se sont adaptés aux diverses circonstances. Nous laisser ainsi entraîner par ces changements progressifs peut avoir des conséquences dont il faut nous préoccuper.

Un regard sur les transformations de notre mode de gouvernement, depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, nous fait découvrir non pas une image de chaos ni de sérénité, mais quelque chose qui se situe entre les deux: une démarche quelque peu désordonnée, déterminée en fonction des pressions du moment, des options disponibles et des visions partielles du futur. La structure institutionnelle de base demeure, mais il y a également des interruptions, des faux départs et des écarts par rapport aux principes de gouvernement constitutionnel dont nous avons hérité.

Les modifications apportées à notre mode de gouvernement depuis 1945 témoignent de la souplesse du système. Ces ajustements sont remarquables, étant donné que les systèmes fédéraux sont généralement considérés comme rigides et qu'il n'existe une procédure de modification de la Constitution que depuis 1982. Les commissaires ont néanmoins conclu que bien que le gouvernement parlementaire, le fédéralisme et la Charte des droits correspondent aux valeurs canadiennes et soient appropriés aux besoins du futur, nos institutions n'ont pas encore réussi à s'adapter réellement aux grands changements survenus depuis 1945. En effet, la situation s'est dégradée au point qu'une réforme coordonnée s'impose pour que le régime constitutionnel du Canada permette de gérer efficacement les affaires de l'ensemble de la nation et reflète les valeurs de notre démocratie libérale.

Ce sont là de grandes exigences, et les commissaires tiennent à ce que l'on ne se méprenne pas sur leurs intentions. Nous estimons que les grands éléments de notre régime – le gouvernement responsable, le fédéralisme et la Charte – demeurent les fondements solides de l'ordre constitutionnel canadien. Nous estimons également, toutefois, que les nombreuses mesures spécifiques dont nous avons hérité ou que nous avons nous-mêmes récemment rajoutées au système n'ont servi qu'à le déformer. Nous craignons notamment

que certains développements récents ne menacent la fonction essentielle du gouvernement qui consiste à servir le peuple.

Les propositions de réforme des commissaires visent trois objectifs de base étroitement liés. Nous souhaitons protéger les principes démocratiques qui sont le fondement de notre gouvernement canadien. Nous voulons donner aux institutions canadiennes les moyens de mieux refléter la diversité sociale, économique et politique de la société canadienne. Nous cherchons à accroître la souplesse et l'efficacité du processus de décision politique afin qu'il soit adapté à l'évolution de la scène nationale et internationale. Chacun de ces objectifs est relié au fonctionnement du gouvernement responsable et du système fédéral ainsi qu'à la reconnaissance des droits des citoyens.

Le premier objectif des commissaires – protéger les fondements de notre démocratie – découle, en partie, d'une tradition historique à laquelle les Canadiens ont participé. Nous sommes les citoyens de l'un des plus vieux régimes de gouvernement constitutionnel du monde. La préservation de cet héritage représente une tâche importante et un élément essentiel des «aménagements institutionnels et constitutionnels propres à promouvoir la liberté et le bien-être des citoyens canadiens» (C.P. 1982-3438) que nous avons été amenés à examiner, conformément à notre mandat. Dans un monde complexe et incertain, où les interventions de l'État dans le domaine économique et social, au plan national et international, touchent chacun d'entre nous, il importe que nos institutions de base – les trois piliers de l'ordre constitutionnel canadien – contribuent à la qualité de la démocratie canadienne.

Les commissaires estiment que pour consolider les fondements de notre démocratie, il faut chercher à restaurer le principe du gouvernement responsable. Cette forme de régime démocratique permet aux Canadiens de s'assurer que les corps législatifs respectent leurs valeurs et sont responsables de leurs actes; il leur offre également la possibilité d'élire et de renverser leurs gouvernements au moyen d'élections périodiques. Étant donné le rôle accru de l'État de nos jours, il importe de pouvoir compter, plus que jamais, sur un bon système de gouvernement responsable. À une époque où les activités de l'État étaient moins importantes, la bureaucratie moins lourde et le sens de la responsabilité ministérielle plus fort, il était en effet plus facile de faire respecter les normes et pratiques d'un gouvernement responsable. Le défi à relever comporte deux volets: premièrement, nous devons renforcer nos assemblées législatives élues, afin qu'elles assument pleinement leur rôle dans les débats parlementaires et qu'elles tiennent les gouvernements responsables de leur conduite des affaires publiques; deuxièmement, nous devons nous assurer que le pouvoir politique exécutif, le Cabinet, exerce un contrôle sur la bureaucratie, afin que celle-ci soit au service des représentants des citoyens.

Tout examen de la tradition démocratique au Canada doit tenir compte des implications du fédéralisme, notamment du rapport entre le fédéralisme et le gouvernement responsable. Par fédéralisme canadien nous entendons un système de gouvernements responsables sur deux ordres. Renforcer la notion de gouvernement responsable aux niveaux national et provincial, comme le souhaitent les commissaires, revient donc à consolider le fédéralisme et non pas à le remettre en cause. Grâce à l'existence de divers gouvernements

responsables interdépendants, le fédéralisme augmente les possibilités de participation démocratique en multipliant les moyens par lesquels les citoyens peuvent exprimer leurs préférences politiques.

Bien que le fédéralisme et le gouvernement parlementaire coexistent au Canada depuis plus d'un siècle, les rapports entre ces deux éléments ont provoqué des tensions et continueront de le faire. Le fédéralisme, avec sa division des pouvoirs, limite les pouvoirs des majorités législatives et, dans certains domaines politiques où les compétences ne sont pas clairement définies, la question est souvent de savoir quelle majorité, fédérale ou provinciale, devrait avoir préséance. Le fréquent recours aux négociations intergouvernementales contribue également à la tension qui oppose le fédéralisme et les gouvernements responsables, ce qui a des conséquences sur la démocratie. Les négociations intergouvernementales tendent à se dérouler entre pouvoirs exécutifs et à porter sur des ententes et des modalités de transferts de taxes complexes qui font oublier la notion d'imputabilité. Il arrive donc parfois que les assemblées législatives n'aient plus qu'à s'incliner devant le fait accompli. Les démarches intergouvernementales, avec leurs séances à huis clos et leurs tendances à favoriser les intérêts des gouvernements eux-mêmes, réduisent le pouvoir de contrôle déjà restreint du législatif sur l'exécutif et découragent généralement la participation des citoyens. Compte tenu des compromis complexes qui s'imposent, les commissaires recommandent que l'on renforce l'aspect parlementaire des deux ordres de gouvernement.

Les relations intergouvernementales ne constituent pas l'essence du fédéralisme. Leur importance indéniable est le sous-produit du fonctionnement du fédéralisme contemporain et reflète la coexistence de deux ordres de gouvernement puissants. Le fait que ces gouvernements exercent certaines de leurs responsabilités de façon interdépendante ne modifie en rien la nature essentielle du fédéralisme canadien en tant que régime regroupant 11 gouvernements responsables. La situation soulève toutefois des questions importantes en ce qui a trait à cette interdépendance. Nous devons aborder ces questions en gardant à l'esprit la primauté du gouvernement responsable, c'est-à-dire imputable. Notre système électoral, avec ses débats publics et sa liberté d'association, nous permet de déterminer la composition partisane des assemblées législatives et de nous assurer que notre gouvernement demeure au service du peuple. Cette façon traditionnelle de demander des comptes aux gouvernements dépendra de plus en plus de la disponibilité de l'information sur laquelle les citoyens pourront ou devront fonder leurs décisions. La complexité de nos institutions rend souvent difficile l'accès à cette information.

Le deuxième objectif des commissaires consiste à renforcer l'aptitude des institutions canadiennes à agencer la diversité sociale, économique et politique du Canada. Il importe essentiellement de s'assurer que ces perspectives et intérêts divers sont respectés lorsque sont prises des décisions touchant le public.

Les commissaires se sont efforcés de ne pas mêler les questions de la représentation régionale au gouvernement national et le mécanisme des relations intergouvernementales, bien que ces sujets aient été liés à l'occasion.

Ainsi, parmi les innombrables propositions constitutionnelles qui ont conduit à la promulgation de la *Loi constitutionnelle de 1982*, se trouvaient des projets de réforme du Sénat, voulant que celui-ci soit formé en tout ou en partie de représentants nommés et contrôlés par les gouvernements provinciaux. D'une façon qui n'a jamais été clairement expliquée, cette deuxième chambre devait s'acquitter en partie des consultations intergouvernementales et, simultanément, compenser le manque de sensibilité du gouvernement national à l'égard des régions, dans des domaines relevant directement de sa compétence. Or, les commissaires font une distinction entre ces deux fonctions, car ils estiment qu'il vaut mieux s'en remettre aux relations entre gouvernements pour assurer l'influence des pouvoirs provinciaux sur les politiques nationales.

Les propositions de réforme des institutions du fédéralisme concernent les questions de partage des responsabilités entre les divers gouvernements et d'interdépendance qui se produit inévitablement. Elles n'ont pas pour but de garantir la légitimité ou la représentativité des institutions nationales dans leurs rôles envers les Canadiens. De même, leur objectif n'est pas d'assurer la coordination des actions des deux ordres de gouvernement. Nous avons besoin à la fois de bonnes relations entre gouvernements et d'un gouvernement central qui se préoccupe des régions. Nous croyons donc que la meilleure façon de s'assurer que le Parlement national se préoccupe des besoins des régions et des communautés provinciales, consiste à envoyer directement des représentants des citoyens des provinces plutôt que des représentants des gouvernements provinciaux. Des réformes électorales aussi bien que des réformes du Sénat ont été proposées dans ce sens.

Le système électoral figurait à l'ordre du jour des réformes des années 1960, alors que les libéraux avaient de plus en plus de mal à faire élire des représentants de l'Ouest du pays, tout comme les conservateurs au Québec. Certains Canadiens estimaient que ces problèmes menaçaient la légitimité du gouvernement fédéral à une époque où les gouvernements provinciaux prenaient de plus en plus de place dans le système fédéral. Les gouvernements provinciaux, invoquant la primauté des provinces au Canada et estimant être les représentants les plus légitimes des Canadiens, firent valoir cette revendication lorsqu'ils présentèrent des propositions de réforme des institutions du gouvernement central. Certains préconisaient un Sénat réformé dont les membres seraient principalement ou entièrement nommés par les gouvernements provinciaux. L'ouverture du débat constitutionnel lui-même, ainsi que l'influence manifeste des gouvernements provinciaux dans cette démarche, permirent de faire valoir les points de vue des provinces sur la réforme des institutions.

Bien que le gouvernement du Canada ait donné la priorité à la Charte des droits dans ses objectifs constitutionnels, il a également tenu compte de la poussée du provincialisme. Pour que le système constitutionnel reflète fidèlement la vigueur relative des forces sociales dans le pays, telles qu'on les perçoit actuellement, il fallait, soit accorder certaines compétences aux gouvernements provinciaux, soit accroître l'attention que le pouvoir central accorde aux préoccupations des provinces. Il existait deux possibilités pour réaliser cette dernière option: assurer la représentation provinciale au pouvoir

central par le biais de nominations du gouvernement provincial ou garantir l'expression des points de vue des provinces de façon plus directe. La réforme électorale illustrait cette deuxième approche.

Le débat sur la forme de participation provinciale dans les institutions nationales a soulevé une controverse à propos des relations entre les gouvernements du système fédéral et les communautés nationales et provinciales qui les appuient. Il a également fallu définir ce qu'on entendait par communauté nationale. Ceux qui préconisaient l'insertion d'une composante provinciale au Parlement, notamment par une réforme du Sénat, critiquaient implicitement le principe historique de la représentation en fonction de l'importance démographique, ainsi que les désavantages qui en découlaient, surtout pour les provinces les moins populeuses.

Dans la conception que les commissaires ont du fédéralisme, le gouvernement national doit pouvoir représenter le régionalisme et le provincialisme. Nous croyons qu'il conviendra d'effectuer une réforme du Sénat ou, ce qui est notre deuxième choix, du système électoral de la Chambre des communes si nous voulons réaliser cet objectif. Nous privilégions plutôt la réforme du Sénat, car nous croyons que, pour vraiment garantir la prise en charge des intérêts des régions dans l'élaboration des politiques nationales, il conviendrait de modifier le principe de la représentation populaire basée sur la majorité. Nous proposons un Sénat élu en fonction d'une représentation proportionnelle, avec une répartition des sièges favorisant les provinces les moins populeuses. Ce changement, dont nous ne sous-estimons pas l'importance, modifierait la base du pouvoir politique de notre gouvernement national: il permettrait de compléter la représentation populaire à la Chambre des communes par le principe plus fédéraliste de la représentation par région dans un Sénat démocratiquement élu. Nous croyons que notre proposition permettra à tous les partis politiques d'être plus représentatifs des provinces et des régions, à la fois dans leurs caucus et au Parlement. Une meilleure représentation régionale dans les institutions nationales permettra non seulement de favoriser la réconciliation des intérêts régionaux et nationaux dans le cadre national, mais également d'accroître la légitimité du gouvernement national dans les affaires intergouvernementales.

Le troisième objectif général visé par les propositions des commissaires, à savoir une plus grande souplesse et efficacité de notre processus de décision en matière d'économie, compte tenu de l'évolution de notre environnement national et international, nous amène à nous pencher plus directement sur le rôle et le fonctionnement du cadre institutionnel canadien. Les Canadiens poursuivent un certain nombre d'objectifs économiques dont la croissance, le plein emploi et une faible inflation. Nous ne pouvons toutefois séparer la poursuite de ces objectifs du processus politique et des institutions par lesquelles notre pays est gouverné. Notre économie, même dans son aspect international, a une dimension politique et nos institutions politiques influent sur celle-ci. Une modification de notre mode de gouvernement peut donc avoir une incidence sur nos performances et perspectives économiques, au même titre que les progrès technologiques, l'émergence de nouveaux marchés ou l'évolution de la concurrence internationale.

Les conflits, avec leurs aspects positifs et négatifs, doivent trouver leur place dans le processus d'élaboration des politiques. Nous ne nous attendons pas à ce que l'on puisse éliminer les désaccords, les controverses et les tiraillements, et d'ailleurs, nous ne le souhaitons pas. Dans une société pluraliste ouverte, où les politiques nationales confèrent délibérément ou involontairement avantages et désavantages, les conflits et la rivalité entre les divers intervenants privés désireux d'influencer les gouvernements sont inévitables et fonctionnels. Ceux-ci fournissent aux gouvernements les informations dont ils ont besoin pour élaborer de nouvelles politiques et modifier les anciennes.

Le conflit contrôlé entre adversaires de partis politiques constitue l'essence de notre système parlementaire. Il suffit pour cela de songer à la signification de l'expression «la loyale opposition de Sa Majesté», laquelle n'aurait aucun sens dans des systèmes politiques où les opposants au gouvernement connaîtraient la prison plutôt que le respect. Qui plus est, nous pensons que ce mécanisme, en permettant d'exprimer les choix et les alternatives possibles, contribue à la qualité et à la crédibilité des politiques. Notre système politique fondé sur l'affrontement de partis antagonistes, la tenue d'élections et le respect de la liberté d'expression et d'association donne au peuple la possibilité de gouverner.

La rivalité entre le gouvernement et les partis d'opposition ne représente qu'un exemple de ce conflit institutionnalisé. Des rivalités existent également entre les divers gouvernements du système fédéral ainsi qu'à l'intérieur de chaque gouvernement de ce système, car aucun d'eux n'est monolithique. Au contraire, au Canada comme ailleurs, le gouvernement se compose de ministères, de bureaux et d'organismes qui à la fois se font concurrence et s'entraident.

En d'autres termes, le conflit est propre à notre système et reflète des différences réelles. Malgré tout, nous n'en faisons pas l'éloge, car nous ne pensons pas qu'il n'ait que des aspects positifs. La jungle darwinienne n'est pas notre idéal, ni celui du Canada. Notre existence commune signifie que nous sommes liés les uns aux autres. C'est pourquoi nous devons régler les conflits et établir des règles, afin de limiter leurs effets néfastes et d'accroître leurs conséquences constructives. Les commissaires estiment qu'un nouvel équilibre devrait être trouvé. Nous souhaitons accroître l'efficacité de notre processus de décision politique. Nous souhaitons voir la création de politiques qui répondent vraiment aux préoccupations des intérêts concernés, qui soient praticables et réalisables et qui puissent être intégrées à d'autres programmes de l'État. Les antagonismes, à condition d'être tempérés adéquatement, peuvent aider les Canadiens à se doter d'un gouvernement qui soit réellement à leur écoute.

Pour être plus précis, les Canadiens devraient suivre de près la façon dont les gouvernements élaborent les politiques économiques et s'assurer de l'efficacité et de l'adéquation de leurs démarches. Nous devrions considérer avec attention les relations entre les citoyens et l'État puis celles entre les divers gouvernements. Nous devrions commencer par trois facteurs essentiels: le leadership, l'information et l'approbation; il nous faudrait examiner ensuite

le fédéralisme, car nous pourrions peut-être obtenir de meilleures politiques économiques en soumettant les démarches intergouvernementales à des modalités plus souples et des réglementations plus précises.

Les commissaires ne perdent pas de vue le fait que le Canada n'est pas une démocratie directe, mais plutôt une démocratie représentative, fondée sur un partage des responsabilités entre les citoyens et ceux qui exercent l'autorité publique de façon légitime, appropriée et acceptée de tous. Les citoyens ne gouvernent pas et les gouvernants ont à faire des choix difficiles: «Gouverner, c'est choisir». Ainsi, si les gouvernements sont tenus de rendre compte de leurs actions, ils ont également le devoir de fixer des objectifs, de donner des instructions claires et d'encourager leur réalisation. Les Canadiens se sont inspirés du système britannique de gouvernement parlementaire responsable, rejetant le principe américain de la séparation des pouvoirs empreint de méfiance à l'égard du gouvernement. En adoptant un tel système, nous nous sommes dotés d'un pouvoir exécutif dynamique capable de présider à la création d'un nouveau pays. De la même façon, les exécutifs des provinces ont acquis toute leur vigueur à mesure que les aspirations, le pouvoir et les compétences administratives des provinces s'élargissaient.

Les commissaires croient également que l'établissement des politiques ne peut se faire efficacement sans la circulation constante des informations entre l'État démocratique et ses citoyens. Il est essentiel de bien comprendre l'interdépendance des problèmes et donc des idées et des expériences de ceux qui sont concernés. Le fonctionnement de la démocratie peut favoriser les performances économiques en mettant à la disposition de l'État toutes les informations dont il a besoin pour s'adapter à la conjoncture économique. L'État est mêlé de si près aux activités du marché que le résultat des changements économiques qu'il déclenche dépend grandement de la qualité des informations sur lesquelles il s'appuie pour agir. Nous recommandons l'élaboration de modalités de consultation qui permettraient d'améliorer l'échange d'informations entre les gouvernements et les intervenants du secteur privé.

Il est également vrai que l'État ne peut mener à bien ses politiques si ses ordres ne sont pas acceptés et si les parties concernées ne s'engagent pas à les respecter et à prêter leur collaboration. Or, comme l'indique l'existence d'une économie parallèle croissante, cela ne correspond plus vraiment à la réalité. Les commissaires estiment qu'il convient d'exploiter les énergies créatrices de tous les Canadiens lors de l'élaboration des politiques économiques, car le gouvernement ne détient pas le monopole de la connaissance et de l'expérience.

Les Canadiens et leurs gouvernements vivent dans un cadre international qui est source de croissance aussi bien que de bouleversements économiques, et dont les forces idéologiques, technologiques, scientifiques, militaires et autres empiètent sur les nôtres. Les citoyens et leurs gouvernements doivent pouvoir communiquer efficacement entre eux, s'ils veulent réussir ensemble dans le système mondial. Il faudra donc consulter les citoyens pour connaître leurs besoins et leurs attentes, et soumettre régulièrement les plans des gouvernements à des discussions. En outre, les obligations croissantes de l'État sur la scène internationale menacent les contrôles démocratiques en

renforçant le pouvoir de l'exécutif. Nous cherchons donc, quant à nous, à freiner ce mouvement et à renforcer d'une manière générale le pouvoir des citoyens dans la démocratie.

Notre performance économique dépend des bonnes relations entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Lorsque nous invoquons la nécessité de mieux gérer l'inévitable interdépendance des divers gouvernements, nous ne prétendons pas qu'une harmonie et une égalité parfaites devraient être les principaux objectifs du système fédéral. Les deux ordres de gouvernement sont des représentants légitimes d'intérêts et de préoccupations différents. En gardant cette réalité à l'esprit, les commissaires préconisent une approche plus fonctionnelle du fédéralisme. Au lieu de nous demander simplement s'il faut centraliser ou décentraliser, ou accroître le pouvoir de l'État fédéral ou des provinces, nous devrons chercher à nous préoccuper réellement des besoins des citoyens et à administrer nos politiques économiques et sociales avec efficacité. Nous recommandons par conséquent que l'on fasse preuve d'une plus grande souplesse dans nos réponses aux problèmes que pose l'interdépendance gouvernementale.

En ce qui a trait aux entraves internes de l'union économique canadienne, les commissaires n'envisagent pas de changements constitutionnels autres que l'extension de l'article 121 de la *Loi constitutionnelle de 1867* aux échanges de services entre provinces. Certaines décisions que nous aurons à prendre dans ce domaine exigeront que l'on arrive à des compromis délicats entre les enjeux économiques et politiques; nous estimons que, pour l'instant, ces compromis devront être décidés dans le cadre de forums intergouvernementaux. De toute évidence, les Canadiens devront soumettre ces entraves commerciales inter-provinciales à des règlements qui permettront de contrer toute intervention gouvernementale qui irait à l'encontre d'un commerce international plus libre et d'une économie plus souple et plus efficace. Nous proposons que l'on établisse un code pour régir les échanges entre les provinces, dont les principes pourraient un jour être intégrés à la Constitution. Nous suggérons, ultérieurement, une ligne de conduite à suivre pour mener à bien cette démarche et la porter à l'attention des Canadiens.

Voici donc les grands objectifs de notre réforme des institutions: rehausser la qualité de la démocratie canadienne et renforcer les liens entre les citoyens et leur gouvernement; améliorer la capacité de nos institutions à refléter et à réconcilier les intérêts divergents de la société canadienne; renforcer le pouvoir de nos institutions gouvernementales à élaborer et à mettre en œuvre des politiques économiques et sociales qui permettront aux Canadiens d'atteindre les objectifs qu'ils se seront fixés, tels que ceux énoncés dans ce Rapport.

La Confédération

L'État canadien est formé d'un ensemble complexe d'institutions et de normes. Pour bien le comprendre, nous devons nous pencher sur les grands principes qui sous-tendent ses institutions, parmi lesquels se distinguent notamment les trois piliers de l'ordre constitutionnel, à savoir: le gouvernement parlementaire responsable, le fédéralisme et, plus récemment, la *Charte*

canadienne des droits et libertés. Ces éléments constituent le cadre dans lequel nous assurons notre propre gouvernement et façonnons nos objectifs collectifs. C'est dans ce contexte, lequel s'est modifié au cours de l'histoire et a pris de l'ampleur à la suite de l'énorme accroissement des responsabilités des gouvernements, que se déroulent les relations de l'État, de la société et de l'économie. Cette structure institutionnelle détermine ce que nous pouvons réaliser en ayant recours à l'État. Elle peut nous aider à atteindre certaines fins, mais également constituer un obstacle.

Notre système fédéral répartit les compétences entre les deux ordres de gouvernement. Nous avons recours à ces deux ordres pour réaliser certains objectifs, parfois à titre de membres d'une communauté provinciale et parfois à titre de citoyens d'une communauté nationale. La démarche empruntée pour réaliser ces objectifs dépend en partie du gouvernement qui détient la compétence dans un domaine donné. Ce sont les frontières provinciales qui déterminent quelle partie de la population est régie par les politiques spécifiques de compétence provinciale, selon l'interprétation constitutionnelle dominante. Certaines décisions prises dans le passé ont des effets sur les communautés politiques d'aujourd'hui, et nos décisions pourront avoir des conséquences à l'avenir. Ainsi, lorsqu'en 1905 le gouvernement fédéral a divisé arbitrairement les anciens Territoires du Nord-Ouest pour former les provinces de l'Alberta et de la Saskatchewan, il a déterminé qui bénéficierait aujourd'hui de l'*Alberta Heritage Trust Fund* et *du Saskatchewan Heritage Fund*. Toute autre division des Territoires du Nord-Ouest pourrait entraîner des conséquences pour nos descendants. La nouvelle *Charte des droits et libertés* donne également à l'État le pouvoir d'influer sur la poursuite de nos buts.

Tous les systèmes politiques sont liés au passé, même ceux qui cherchent à s'en défaire par des mouvements révolutionnaires. Les commissaires estiment donc qu'il faut remonter à l'accord de la Confédération de 1867 pour bien comprendre le régime constitutionnel du Canada, bien que cet accord ait lui-même été le produit de l'histoire.

Les systèmes fédéraux dotés de constitutions écrites se développent à partir d'un ensemble de décisions particulières prises à un moment précis de l'histoire. L'acte de fondation exige nécessairement que l'on choisisse certains arrangements à l'exclusion de certains autres. Lorsque ces arrangements résistent à l'épreuve du temps, ils mettent toutes les autres possibilités de base hors de portée des générations futures. Tout comme la décision de devenir danseur ou physicien élimine la possibilité de poursuivre d'autres carrières et détermine un style de vie qui peut durer de nombreuses années, nos choix institutionnels de base persistent longtemps, car ils ne peuvent êtres faits, défaits ou refaits en fonction de lubies passagères. Ainsi que le faisait remarquer le sociologue allemand Max Weber, une fois que nous avons jeté les dés de l'histoire pour déterminer les arrangements fondamentaux de notre société, il n'est pas facile de revenir en arrière. L'acte fondateur d'une constitution établit la structure du pouvoir de l'État et les rapports entre les institutions centrales, et donne le ton des débats politiques ultérieurs. Il définit les limites des communautés au sein desquelles nous présentons nos revendications les uns aux autres. Il façonne le langage que nous utilisons

pour défendre ces revendications ainsi que les démarches que nous entreprenons pour arriver à nos fins.

Le premier pilier du gouvernement constitutionnel du Canada, le gouvernement responsable, est un héritage que nous avons reçu de la Grande-Bretagne. Les colonisateurs britanniques de l'Amérique du Nord avaient commencé à constituer un gouvernement responsable et représentatif bien avant la Confédération. Dans un tel système, le cabinet ou conseil exécutif est responsable de ses actions devant une assemblée législative représentative élue. Ce système structure les relations entre les pouvoirs législatif et exécutif des gouvernements fédéral et provinciaux. Il cherche à garantir que le gouvernement sera le serviteur et non pas le maître et, en même temps, à donner à l'exécutif le pouvoir de direction nécessaire pour mobiliser les ressources qui permettront d'atteindre les objectifs convenus.

Après la Confédération, la tendance à privilégier le pouvoir exécutif était admise de façon implicite dans les rapports entre le Cabinet et les législateurs. Une convention voulait que les Cabinets en place demeurent au pouvoir tant qu'ils avaient l'appui d'une majorité de députés de la Chambre des communes ou des Assemblées législatives provinciales. À mesure que s'est développé le système des partis nationaux, une nouvelle convention est apparue, selon laquelle le gouvernement serait formé par le parti majoritaire.

L'absence de méfiance ou de peur à l'égard du pouvoir exécutif était en partie le produit d'une tradition monarchique: le pouvoir émanait de la Couronne plutôt que du peuple. La plupart des politiciens canadiens des années 1860, y compris les Pères de la Confédération, n'étaient pas des «démocrates», au sens où on l'entendait généralement aux État-Unis, et tenaient à faire ressortir la «britannicité» du Canada et donc sa différence par rapport à nos voisins américains. Les États-Unis étaient tout juste en train de se remettre d'une guerre civile dans laquelle certains des Pères de la Confédération voyaient le résultat des excès de la démocratie et de la conception américaine des droits du peuple. Ils estimaient que ce mode de gouvernement ne pouvait qu'affaiblir l'autorité du pouvoir et retenaient, en conséquence, qu'un gouvernement représentatif et responsable réussirait mieux à combiner le contrôle démocratique et le leadership du pouvoir exécutif.

Les Pères de la Confédération avaient hérité de la notion de gouvernement responsable devant le Parlement. Ils lui ajoutèrent le deuxième pilier, le fédéralisme, celui-ci offrant une réponse appropriée aux diversités coloniales des Maritimes et de la Province du Canada. Dans le Bas-Canada – le futur Québec – une majorité francophone avait un code civil, une langue, une culture, une histoire et une religion qui lui étaient propres. Il avait exigé et reçu d'importants pouvoirs d'autonomie provinciale afin de garantir la survie et l'expansion de sa culture. Le Haut-Canada – qui devait devenir l'Ontario – avec son héritage britannique, avait également besoin d'un système fédéral. Les colonies maritimes de Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick avaient elles aussi des traditions et des histoires qui leur étaient particulières, et elles sont entrées dans la fédération avec leur propre système de gouvernement responsable récemment établi.

L'Acte d'union de 1840 avait réuni le Haut et le Bas-Canada. Sa mise en vigueur avait prouvé aux Français et aux Anglais que la collaboration des deux groupes linguistiques, dans le cadre d'une seule colonie dirigée par un seul gouvernement, entraînerait constamment des problèmes insolubles. L'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* de 1867 (rebaptisé depuis, *Loi constitutionnelle de 1867*) réunissait sous un même régime constitutionnel la Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick, ainsi que la Province-unie du Canada qu'il divisait en deux entités. Il démêlait ainsi les affaires locales des majorités francophones et anglophones respectives dans les nouvelles provinces du Québec et de l'Ontario. En séparant d'une part et en regroupant d'autre part, le fédéralisme se révélait, dès le début, une condition essentielle à la coexistence harmonieuse des peuples francophones et anglophones au sein d'un même pays.

Bien sûr, la création de la Confédération n'avait pas simplement permis la formation de quatre nouvelles provinces à partir des trois colonies britanniques, mais également l'établissement d'un nouveau gouvernement national. Ce gouvernement devait diriger, et en fait bâtir, la nouvelle nation, en étendant sa juridiction jusqu'au Pacifique, en peuplant les Prairies et en intégrant ces nouvelles régions grâce aux chemins de fer. Tandis que la création des provinces servait à protéger les diversités et les relations communautaires existantes, la formation du gouvernement fédéral devait permettre de relever le défi que représentait la fondation d'une nouvelle nation. Il n'existait aucune communauté nationale en 1867, et le commerce ainsi que les échanges entre colonies étaient relativement limités. À l'origine, seule une expérience commune du système constitutionnel de tradition britannique unissait les colonies. Les communautés provinciales, ou du moins leurs antécédents coloniaux, avaient précédé la Confédération. Les articles 91 et 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867* énonçaient en grande partie les pouvoirs des deux niveaux de gouvernement. Les nouvelles ententes constitutionnelles étaient fondées sur des systèmes de gouvernements responsables séparés, dont les pouvoirs de juridiction étaient généralement distincts.

Les Canadiens français du Québec avaient tendance à évaluer le fédéralisme en fonction des pouvoirs dévolus aux gouvernements provinciaux. Bon nombre de Canadiens anglais, mais certainement pas tous, étaient en faveur d'un gouvernement central fort et appuyaient les ambitions expansionnistes de celui-ci. Après la création de la Confédération, les politiques nationales, notamment celles relatives aux affaires extérieures et à la conscription, divisèrent profondément les deux communautés linguistiques; le manque de réceptivité en général des majorités politiques et des gouvernements provinciaux du Canada anglais à l'égard des minorités francophones a renforcé cette division. Dans les années 1970, cet état de choses a entraîné l'émergence d'un gouvernement québécois prônant la souveraineté-association. Les commissaires reviendront, dans un autre chapitre, sur la question des relations entre francophones et anglophones et des effets de celles-ci sur le fédéralisme canadien, ainsi que sur les propositions préconisant un rapprochement avec le gouvernement du Québec qui n'a pas accepté la *Loi constitutionnelle de 1982*.

Un autre aspect de l'entente originale de 1867 mérite que l'on s'y attarde, étant donné les récentes controverses soulevées par la Constitution. À l'origine, le cabinet fédéral devait représenter les régions: les ministres devaient défendre les intérêts de leur province lors des prises de décision d'envergure nationale. Toutefois, la représentation en fonction de la population devait être le fondement de la Chambre des communes; le rôle du Sénat, dont les membres sont nommés par le pouvoir fédéral, de manière à assurer une répartition égale entre les régions, devait être faible; avec le temps, il n'a fait que s'affaiblir davantage. Nous avons donc depuis toujours un gouvernement national, au sein duquel les citoyens sont représentés en fonction de leur nombre. Or, accorder à tous les électeurs un traitement égal revient inévitablement à accorder un traitement inégal aux provinces. On a toujours justifié la chose par le fait que la Chambre des communes, et donc le Cabinet, légiférait au nom de tous les Canadiens en tant que membres d'une communauté nationale.

Le troisième pilier du régime constitutionnel canadien, les droits des citoyens, fait également partie de notre héritage britannique. Les fondateurs du Canada n'ont pas rejeté le principe de la liberté civile qui leur avait été légué. Le préambule de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* de 1867 établissant la nouvelle nation stipulait que le Canada devait avoir une «constitution reposant sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni». Une telle constitution devait inclure les principes du gouvernement responsable, les droits civils et les libertés qu'avaient acquis les sujets britanniques. En Grande-Bretagne, il n'existait aucune constitution officielle écrite entérinant les droits de la personne reconnus depuis longtemps ou limitant les pouvoirs du Parlement; on estimait que ces droits étaient non seulement compatibles avec la tradition de la suprématie parlementaire, mais que cette dernière était leur garant.

Conformément à ce concept de la suprématie parlementaire et compte tenu du fait que la Confédération était l'œuvre d'une élite canadienne relativement restreinte, la naissance de notre nation n'avait été accompagnée d'aucune déclaration retentissante des droits des citoyens. Les Pères de la Confédération n'avaient attribué aucune souveraineté aux nouveaux citoyens canadiens qui devaient exercer leur influence par l'entremise de leurs représentants élus. Le Parlement britannique approuva l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*; la Confédération ne fut pas ratifiée par le peuple. Le Canada demeurait lié à l'Europe en vertu du rôle que continuait à exercer la Grande-Bretagne dans les affaires canadiennes. Or, le maintien de ces attaches impériales n'a pas empêché les Canadiens de modifier considérablement leur mode de gouvernement. Nous nous sommes adaptés aux impératifs de nos espaces, de notre dualité linguistique et culturelle, et des différences historiques de nos colonies en créant les provinces. Nous nous étions fixé la difficile tâche de bâtir une nation et nous entreprenions un voyage au cours duquel nous allions progressivement abandonner nos liens avec la Grande-Bretagne. *La Loi constitutionnelle de 1982*, par laquelle nous prenions les moyens de modifier notre Constitution au Canada même, a réduit davantage l'importance de nos rapports avec la Grande-Bretagne, qui avaient été jadis un élément important de l'identité de bien des Canadiens anglais.

La sauvegarde et l'expression des diversités provinciales et régionales n'ont jamais été la seule préoccupation du fédéralisme canadien. Dès le début, le fédéralisme devait également favoriser l'émergence d'une nouvelle communauté nationale. Cette communauté s'est créée, à mesure que diverses générations successives de Canadiens se sont chargées, avec leurs gouvernements, de former une nation. Le choix d'un système fédéral présupposait et permettait l'évolution de rapports complexes et interdépendants entre les communautés provinciales et nationales.

Le gouvernement responsable, qui définissait clairement les obligations des Cabinets, législatures et électorats, avait en toute logique pris la forme d'un fédéralisme impliquant très peu d'interdépendance entre les politiques des divers gouvernements, ce qui était raisonnable en 1867. Le gouvernement national avait d'énormes responsabilités et des pouvoirs appropriés. Les gouvernements provinciaux avaient reçu un rôle plus limité et donc des pouvoirs moins étendus. En général, du moins selon nos normes contemporaines, les interventions directes du gouvernement avaient très peu d'effets sur la société et l'économie. Bien que la politique partisane ait été particulièrement vigoureuse et le favoritisme pratique courante pour les membres des partis, pour la plupart des Canadiens le gouvernement demeurait à l'arrière-plan.

Lorsque la Constitution a été élaborée, on n'imaginait pas la possibilité d'une présence gouvernementale très étendue. *La Loi constitutionnelle de 1867* reflétait l'idée que l'on se faisait à l'époque de la fonction du gouvernement, mais les choses ont bien changé depuis ce temps. Les Canadiens ont élaboré l'énorme appareil bureaucratique de l'État moderne, sur la base d'une répartition officielle des pouvoirs qui s'est peu modifiée depuis la Confédération. De nos jours, un Canadien sur cinq travaille pour le gouvernement et il existe peu de domaines de notre vie qui ne soient touchés par l'État dans l'exercice de ses nombreuses responsabilités. Ainsi, au lieu d'avoir des gouvernements qui fonctionnent indépendamment les uns des autres, nous en sommes arrivés à des relations d'interdépendance étroites, quoique souvent discordantes.

La croissance de l'État et des rapports d'interdépendance ont entraîné la nécessité de régir les relations entre gouvernements. Cette situation complique le fonctionnement du gouvernement responsable, essentiel dans notre démocratie canadienne, car elle brouille la voie hiérarchique qui établit les rapports des Cabinets, des législatures et des citoyens. L'intervention accrue de l'État dans de nouveaux domaines de réglementation économique et sociale demande également que l'on redéfinisse la position des citoyens dans l'ordre constitutionnel.

Nous avons manifestement besoin de réévaluer les principes du gouvernement responsable, du fédéralisme et des droits individuels à la lumière de cette coexistence très complexe de gouvernements forts dans le Canada d'aujourd'hui. Nous devons à la fois respecter et adapter l'héritage que nous ont légué les Pères de la Confédération.

L'évolution de l'État dans un monde en transformation

Depuis la Seconde Guerre mondiale, deux grands facteurs ont remis en cause nos arrangements constitutionnels traditionnels: la croissance de l'État et

l'influence accrue de la situation internationale. Étant donné les multiples fonctions de l'État moderne, les commissaires ne pensent pas qu'une diminution importante de ses activités soit envisageable. Nous pensons notamment que les activités du Canada sur la scène internationale s'intensifieront fort probablement et que les forces extérieures influeront de plus en plus sur la qualité de vie des Canadiens. À la lumière de ces prévisions et de l'évolution constante de la composition sociale du Canada, nous désirons déterminer comment nous pourrions garantir que le gouvernement réponde démocratiquement aux désirs des Canadiens et gère efficacement nos affaires collectives.

La dialectique entourant l'État, la société et l'économie, au plan intérieur et international, n'est pas facile à saisir. Or, nous devons comprendre les nombreuses fonctions des gouvernements dans notre régime fédéral si nous voulons tenir des discussions éclairées sur la répartition des ressources entre l'État et l'économie, et sur les autres fonctions de l'État au Canada. Il est indispensable de garder à l'esprit que le gouvernement lui-même est loin d'agir de façon homogène.

Après la crise des années trente, bien des gens pensaient que la gestion de l'économie nationale représentait l'une des principales responsabilités du gouvernement, tout de suite après la préservation de l'ordre. Et ceci a tout naturellement amené le gouvernement à assumer également le rôle d'État-providence pour compenser les échecs du système économique dans la distribution équitable des revenus, des risques et des chances de réussite. L'État-providence est le produit de l'évolution des concepts de justice sociale et des droits des citoyens. Bien qu'il serve également à assurer une certaine stabilité économique, on peut surtout y voir un souci d'équité. Ces deux fonctions sont complémentaires: l'État est tenu responsable à la fois des performances économiques et des conséquences sociales qu'entraînent les fluctuations des activités économiques. Elles exigent une répartition complexe des tâches, car, bien que l'État cherche à diriger l'économie, les décisions économiques quotidiennes élémentaires doivent être prises sur la place du marché. L'État intervient alors pour ajuster la distribution du marché en fonction du critère évolutif de la justice sociale. L'État-providence préserve la stabilité sociale en compensant collectivement les inégalités générées par le marché.

En plus de diriger l'économie et de veiller au bien-être de tous les citoyens, l'État moderne cherche à maintenir une cohésion sociale, il symbolise l'unité et la diversité de la communauté et il intervient sur la scène internationale. Il a le devoir de promouvoir l'intégration sociale. Ce «rôle social», comme nous l'avons appelé, englobe les réponses du gouvernement aux problèmes soulevés par l'égalité des sexes, la multiplicité ethnique, les langues, le régionalisme, les droits des autochtones, les styles de vie nouveaux et l'écologie. Tandis que les décisions prises dans ces domaines ont des conséquences économiques, les problèmes eux-mêmes découlent du pluralisme social et de la fragmentation caractéristique de notre société post-industrielle. Nous assistons à l'application de la notion d'égalité à de nouveaux domaines et nous faisons automatiquement appel au gouvernement pour résoudre les problèmes qui surgissent.

Le bon équilibre de notre ordre politique et social exige que nous affirmions officiellement et symboliquement notre identité en tant que Canadiens. Il est

essentiel que les pratiques et politiques gouvernementales reconnaissent et confirment officiellement les diverses caractéristiques d'une société nationale, pour que celle-ci se définisse et se perçoive en tant que peuple. La politique des langues officielles du Canada, par exemple, symbolise notre dualité linguistique. Notre politique de multiculturalisme sert à reconnaître la contribution de tous les groupes ethniques à la société canadienne. La nomination de femmes aux postes de lieutenant-gouverneur et de gouverneur général atteste l'égalité des sexes. Par la tenue de conférences constitutionnelles spéciales sur les droits des autochtones, le Canada affirme que les peuples autochtones sont des composantes distinctes de notre société moderne.

Ne pas tenir compte de ces fonctions symboliques de l'État serait une lourde erreur. Les rôles sociaux et symboliques de l'État ont une propension à soulever nos passions, car ils portent sur nos croyances morales, nos sentiments de valeur et nos identités. Étant donné l'importance de son rôle dans la reconnaissance des statuts et dans la distribution des richesses, l'État doit s'efforcer d'aider les citoyens à s'intégrer dans l'ordre moral, symbolique, d'une société hautement politisée, ce qui constitue une lourde tâche. Au cours du dernier quart de siècle, les grandes questions qui ont semé la division au Canada ne portaient pas seulement sur des conflits de classe ou de travail, mais relevaient souvent des domaines du symbolique et du social.

L'État canadien a également d'importantes fonctions et responsabilités internationales. Ces responsabilités ont considérablement augmenté depuis la Seconde Guerre mondiale. Depuis 1945, on assiste à une prolifération d'États nouveaux qui contrôlent des territoires et des populations à des degrés divers. Cette multiplication des intervenants a grandement compliqué le système international. Les organismes internationaux ont pris une place importante dans l'atteinte des objectifs nationaux. Le Canada, en tant que nation commerçante, compte beaucoup sur une libéralisation sur le plan international pour faciliter la circulation des biens, des capitaux et des services. Divers accords officiels dont l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce* (GATT), le Fonds monétaire international (FMI) et d'autres accords bilatéraux et multilatéraux régissent ce système économique international. D'autre part, les relations internationales ont également entraîné une course aux armements ainsi que des rivalités politiques entre pays. Le Canada ne se contente pas d'observer; il a joué et continuera à jouer un rôle de premier plan dans la résolution des problèmes internationaux.

L'envergure et la complexité des rapports de l'État avec l'environnement national et international ne s'expliquent pas aisément. Le contexte national et international est à ce point complexe que les modèles de pensée historiques – le communisme, le capitalisme, le socialisme, le libéralisme, le conservatisme et autres doctrines d'hier – ne permettent pas de répondre avec cohérence à la série de questions qui nous préoccupent. Un certain nombre de ces lignes de pensée traditionnelles peuvent nous aider à guider notre politique dans des domaines particuliers, mais si nous voulons apporter une réponse d'ensemble, comme nous devrions le faire, il nous faudra faire preuve de créativité.

On ne trouve aucun consensus dans les milieux intellectuels et politiques d'aujourd'hui que les commissaires pourraient sanctionner et adopter. La

perte de vitesse des partis politiques et la tendance consécutive des groupes, ayant un intérêt particulier à traiter directement avec les gouvernements, sont en partie le produit de ce manque de consensus. Sans cadre de pensée cohérent, il est difficile pour les partis politiques d'offrir une direction, d'intégrer les multiples divisions du Canada et de répondre aux énormes demandes imposées à l'État.

La scène internationale, le gouvernement responsable et le fédéralisme canadien

L'interdépendance internationale croissante dans le monde moderne pose de nouveaux défis pour les Canadiens. Elle fait peser de nouvelles pressions sur les aménagements institutionnels et constitutionnels du Canada. Ainsi, l'un des grands problèmes de notre monde consiste à trouver un équilibre approprié entre la structure politique d'États géographiquement délimités et les forces internationales – économiques, culturelles, idéologiques, scientifiques, technologiques et militaires – dont il faut tenir compte. Les États ne sont pas mobiles, le peuple non plus. C'est pourquoi la Commission accorde une grande importance à la façon dont les Canadiens assimilent les nombreuses forces extérieures qui façonnent leur vie privée et publique et pourraient même modifier le délicat équilibre entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Notre comportement peut avoir des effets sur la qualité de notre démocratie, ainsi que sur le pouvoir qu'ont nos institutions sur notre performance économique.

Il y a une contradiction inhérente dans le fait d'administrer les affaires extérieures au sein d'une démocratie parlementaire. Les négociations internationales, la participation à des alliances complexes et la nécessité de réagir rapidement aux crises internationales peuvent inciter ou même forcer l'exécutif à agir, sans perdre vraiment le temps de consulter le public ou le Parlement. Certaines questions, comme l'ajustement du taux de change, exigent que l'on agisse en secret pour être efficace. Les pouvoirs exécutifs ont davantage d'expertise à leur disposition que les législatures, tout comme ces dernières y ont plus facilement accès que les citoyens. Ce déséquilibre est encore plus grand, lorsqu'il s'agit de questions internationales plutôt que de problèmes qui concernent strictement le pays. La pratique, selon laquelle nous pouvons conclure des traités sans les soumettre à des débats parlementaires, accentue cette répartition inéquitable de l'information et de l'expérience.

Les commissaires ne prétendent nullement que l'exécutif agisse avec assurance, et sans contrôle, sur la scène internationale. La conduite de la politique économique internationale représente une tâche difficile pour le gouvernement, notamment parce qu'elle exige que l'on intègre la politique ordinaire de la vie économique à celle, plus prestigieuse, de guerre et de paix. Au cours des dernières décennies[1], les États occidentaux, y compris le Canada, n'ont cessé d'effectuer d'importantes réorganisations internes pour tenter de trouver un juste équilibre. La bureaucratie influe grandement sur l'élaboration des politiques économiques internationales, car le processus nécessite la participation de nombreux ministères et organismes ayant des intérêts économiques ou des responsabilités à l'étranger[2]. Ainsi l'État est loin

d'être un intervenant unique, même en matière d'affaires internationales. Les contrôles internes auxquels le gouvernement est soumis du fait de cette situation sont sans aucun doute puissants mais ils sont qualitativement distincts des principes du gouvernement responsable de notre tradition constitutionnelle nationale.

Lorsqu'on parle d'interdépendance internationale, on pense souvent en premier lieu à l'économie, un domaine où elle se définit en termes de libéralisation des échanges internationaux et de circulation des capitaux internationaux. L'interdépendance économique, toutefois, ne représente qu'une des forces externes qui influent sur les peuples et les États. Bon nombre de mouvements sociaux contemporains rendent compte de l'interaction entre les forces internes et internationales. Les mouvements voués à l'amélioration de la situation des femmes et des peuples autochtones, à la protection de l'environnement ou encore à la promotion de styles de vie nouveaux ou différents, sont à la fois nationaux et internationaux. Les mouvements sociaux reçoivent l'appui de leurs pendants internationaux et ont encore plus de pouvoir dans leur propre pays.

Les grands thèmes de la politique étrangère canadienne – la guerre et la paix, la contribution militaire à l'alliance de l'Ouest et le maintien de l'infrastructure de défense – représentent d'importantes responsabilités pour le gouvernement national. Celles-ci sont assez peu susceptibles d'être touchées par les fluctuations de l'équilibre fédéral-provincial.

Le gouvernement fédéral est le principal régulateur de nos transactions sociales et commerciales de plus en plus importantes avec le reste du monde; il crée des politiques sur les tarifs douaniers, les taux de change, l'immigration, la citoyenneté et la culture. Il est responsable de nos frontières nationales et de leur défense, ainsi que de la réglementation des transactions à travers ces frontières. Il peut s'acquitter de ces responsabilités par des législations nationales, comme lorsqu'il a créé la *Loi sur l'examen de l'investissement étranger*, ou par la signature de traités internationaux sur les tarifs. Les médias, et en particulier les médias électroniques, traversent facilement les frontières nationales. La plupart des Canadiens vivent à moins de deux cents milles de nos frontières avec les États-Unis, dont les Canadiens anglophones partagent la langue. Notre gouvernement national est la seule institution au Canada qui a le pouvoir de réglementer la pénétration des médias électroniques américains au Canada. C'est là un des aspects importants du rôle primordial qu'il joue dans la promotion de la culture canadienne.

Le gouvernement national, étant plus actif sur la scène internationale, est également plus sensible que les provinces à bien des problèmes internationaux et à l'interdépendance des intérêts internationaux. Ceci complique les démarches intergouvernementales au Canada, car lors de discussions internes, les diverses parties défendent des points de vue différents. Le problème des pluies acides, par exemple, ou la réaction des provinces à l'égard d'engagements pris par le Canada en matière de commerce international, illustre très bien cet état de choses.

Les provinces n'ont de toute évidence pas autant de contacts internationaux que le gouvernement national. Or, comme les événements internationaux ont

une incidence sur les gens ou les entreprises qui relèvent de leurs compétences, les gouvernements provinciaux interviennent de plus en plus dans les affaires internationales. Les activités des provinces sur ce plan sont en grande partie de nature commerciale. Le Québec entretient en outre des relations culturelles soutenues avec la France et la francophonie en général.

La défense des intérêts nationaux d'ordre économique sur la scène internationale est donc devenue une responsabilité partagée, et les gouvernements provinciaux sont de plus en plus présents dans les missions commerciales à l'étranger. Comme de nombreuses barrières non tarifaires revêtant une importance primordiale pour nos partenaires commerciaux relèvent de la compétence des provinces, il est indispensable de pouvoir compter sur une coopération entre le gouvernement fédéral et les provinces, si nous voulons nous acquitter efficacement de cet aspect des relations internationales. Étant donné l'importance qu'ont prise ces questions, l'accord des provinces est une condition essentielle à la mise en oeuvre des traités négociés par le Canada. Or, pour l'instant, il n'existe aucun mécanisme qui permette d'obtenir un tel accord. Cette lacune de notre appareil institutionnel gêne considérablement la négociation et la mise en oeuvre d'accords bilatéraux et multilatéraux visant la réduction des entraves commerciales internationales.

La coopération entre le pouvoir fédéral et les provinces est tout aussi nécessaire en matière de commerce international qu'en matière d'affaires nationales relevant des deux ordres de gouvernement. Nous pouvons appliquer certains des principes qui régissent ce dernier type de coopération au domaine international. Les provinces souhaitent que les politiques économiques internationales tiennent compte des intérêts régionaux et provinciaux, autant que les politiques nationales. Réciproquement, les provinces devraient être sensibles aux intérêts nationaux et respecter les obligations internationales du gouvernement fédéral.

L'expansion de l'État et le fédéralisme canadien

L'expansion de l'État, à la fois au niveau fédéral et provincial, a entraîné un certain nombre de problèmes supplémentaires découlant de l'interdépendance des gouvernements dans le système fédéral. Cette interdépendance était un sujet de préoccupation en 1867. Les pouvoirs de désaveu, de réserve et déclaratoire, ainsi que les nominations de lieutenants-gouverneurs provinciaux – qui avaient le titre de « superintendants » à l'époque – prouvent bien que le gouvernement national pouvait intervenir directement dans les affaires provinciales.

Ces mesures niaient l'existence d'une association intergouvernementale. Les pouvoirs de désaveu et de réserve étaient essentiellement négatifs. Ils avaient la faculté d'empêcher les gouvernements provinciaux de mettre en oeuvre certaines mesures particulières. Le pouvoir déclaratoire donnait au gouvernement fédéral le moyen de soustraire certains «travaux» à la juridiction provinciale. Le gouvernement fédéral s'en servait unilatéralement, et fréquemment au début. *La Loi constitutionnelle de 1867* prévoyait également que le gouvernement fédéral accorderait certains paiements aux provinces, pour compenser leur renonciation au contrôle des tarifs douaniers

et pour combler la différence entre les revenus à leur disposition et leurs dépenses. Par rapport à la situation actuelle, toutefois, l'interdépendance des gouvernements dans le système fédéral de 1867 était minime et les choses sont demeurées ainsi jusqu'au XX[e] siècle.

La mise en place de la technique des subventions conditionnelles, entre les deux guerres mondiales, a amené les deux ordres de gouvernement à travailler en plus étroite collaboration dans la poursuite de buts communs. Même lors de la Grande dépression, on estimait généralement que la division des pouvoirs était une condition essentielle du fédéralisme canadien. On devait apporter plus de souplesse, non pas en supprimant la division des pouvoirs par des ententes de coopération, mais par une modification constitutionnelle. Or, s'il était facile de défendre le bien-fondé d'une telle modification, il n'était pas facile à réaliser. On a donc abouti à une impasse constitutionnelle dans les années 1930. Bien des Canadiens voyaient dans un système fédéral rigide un obstacle au pouvoir de direction du gouvernement national, surtout dans le domaine économique qui revêtait une telle importance à cette époque difficile.

Après 1939, la guerre avait amené le gouvernement fédéral à jouer un rôle dominant qu'il n'avait pu exercer à l'époque de la Dépression. Dans la période d'après-guerre, l'impasse constitutionnelle fut contournée grâce à un réseau grandissant d'ententes fiscales et de subventions conditionnelles, notamment dans le cadre des divers programmes mis sur pied par l'État-providence. Dans le fédéralisme interdépendant de la fin des années 1940 et au début des années 1950, le gouvernement fédéral était toujours le principal acteur. Les gouvernements provinciaux, toutefois, commençaient à augmenter leur bureaucratie et à multiplier et raffiner les outils mis à leur disposition. Ils se comparaient à des entrepreneurs chargés de l'expansion de leurs propres économies, et commençaient à remettre en question le pouvoir du gouvernement national. La nation et les provinces devaient trouver des moyens de coexister.

Les gouvernements provinciaux continuent d'occuper une place prédominante dans la vie publique de la nation et les commissaires ne prévoient aucun changement dans un avenir prévisible. La coexistence des deux ordres de gouvernement dans la même société et la même économie a créé une grande interdépendance entre gouvernements. La bonne marche du système fédéral constitue une responsabilité nouvelle et difficile pour les gouvernements qui ont bien plus de pouvoirs qu'en 1945.

L'existence d'un réseau complexe d'accords et d'appareils intergouvernementaux atteste le partage des responsabilités entre les deux ordres de gouvernement et leur incapacité à poursuivre leurs objectifs séparément les uns des autres. La division des pouvoirs est un principe trop vague pour répartir les responsabilités, lorsque de nouveaux domaines d'activité émergent. Ainsi les tiraillements entre gouvernements sont courants et font oublier les efforts de rapprochement dans d'autres domaines.

Les rapports entre gouvernements sont à la fois de nature politique et bureaucratique. Il n'existe aucune hiérarchie. Les participants peuvent poser des exigences, prendre position, menacer et recourir à des actions unilatérales. Il n'y a aucun système de tarification qui permette de réglementer la concurrence, ni aucune «main invisible» qui la façonne en fonction des intérêts

du public, mais simplement une retenue qui s'exerce naturellement. Il y a le respect de la légitimité des autres gouvernements. Il y a une citoyenneté commune qui lie les dirigeants et les électeurs et qui distingue les relations intergouvernementales de celles qui sont établies entre états indépendants dans le système international. En outre, on a assisté à la lente élaboration d'un appareil intergouvernemental destiné à faciliter les relations fédérales-provinciales. Au cours des dernières années, les deux ordres de gouvernement ont créé des ministères, des bureaux et des organismes responsables des affaires intergouvernementales – dont certains ont depuis été abandonnés – pour régir ces relations.

Quelle que soit la situation, les commissaires estiment que les relations intergouvernementales peuvent être nettement améliorées. Nous recommandons par conséquent la création de nouvelles institutions pour gérer cette interdépendance entre gouvernements. Nous estimons que nous avons besoin de développer grandement notre sens de la coexistence et de la courtoisie afin de modérer les excès qu'entraînent la rivalité et la concurrence. Avec le temps, les gouvernements comme tout autre organisme, défendent des intérêts qui leurs sont propres et qui n'ont plus rien à voir avec leurs objectifs originaux. Ainsi les préoccupations des gouvernements font souvent oublier les intérêts des citoyens.

Les citoyens ont parfois l'impression d'être des pantins dans les mains de gouvernements qui s'opposent, car aucun ne correspond à l'idée qu'ils s'en font ni aux politiques qu'ils en attendent. Les luttes et les rancoeurs suscitent la méfiance des citoyens qui n'ont pas l'impression que l'on s'occupe de leurs intérêts lors des discussions et des négociations intergouvernementales. C'est pourquoi les commissaires souhaitent davantage d'efficacité dans les relations entre les gouvernements des communautés nationales et provinciales qui coexistent et sont le fondement de notre régime fédéral. Les Canadiens appartiennent aux deux types de communautés. Celles-ci sont la manifestation de deux alternatives; un seul peuple dont les membres s'identifient tantôt à leur province, et tantôt à leur pays. Il est donc plus difficile de nous gouverner dans le cadre d'un régime fédéral que dans un état unitaire. Le rôle actif du gouvernement dans les deux ordres embrouille davantage une situation fort complexe.

Expansion étatique et gouvernement responsable

La responsabilité gouvernementale est le premier moyen par lequel les Canadiens peuvent demander des comptes à leur gouvernement. Malgré la difficulté de contenir et de contrôler l'État interventionniste, les institutions sont les instruments qui nous permettent de rester maître du gouvernement plutôt que l'inverse. Le nombre croissant des activités gouvernementales complique encore le fonctionnement d'un gouvernement responsable à différents égards.

Comme nous l'avons noté, les réseaux intergouvernementaux reliant les autorités fédérales et provinciales gênent le contrôle de l'exécutif par les parlements et donc le contrôle du gouvernement par l'électorat. La prolifération des organismes de réglementation et des sociétés d'État indépendantes du contrôle de l'exécutif réduit également la responsabilité.

Par ailleurs, le législatif et l'électorat influencent beaucoup moins les activités toujours plus nombreuses de l'État sur la scène internationale que sur la scène nationale.

Nous avons vu également les conséquences des changements de théorie économique et plus particulièrement des nouvelles idées en matière de gestion de l'inflation, de la croissance et du chômage. Ces idées influencent non seulement la fonction de l'État et la répartition des ressources entre État et économie, mais aussi le pouvoir relatif des institutions; or, ce genre d'influence peut avoir un effet sur les institutions démocratiques. Les thèses monétaristes, par exemple, accordent un plus grand rôle à la Banque du Canada, qui est très indépendante de tout contrôle gouvernemental direct et affaiblissent ainsi les pouvoirs de l'électorat et du Parlement à demander des comptes à l'égard d'un instrument important de la politique économique gouvernementale.

De façon générale, l'ordre du jour de l'État est chargé et le déséquilibre entre Cabinets et législatures est très prononcé en matière d'expertise et de ressources. Les délais sont très brefs et la tentation du secret très forte. Il est donc inévitable que la publication de politiques, l'examen approfondi, les débats et les discussions s'y rattachant soient sporadiques et fortuits. Le vaste appareil administratif continue d'appliquer les vieilles politiques qui ont permis l'élaboration de programmes, la formation d'organismes gouvernementaux et l'établissement de relations avec la clientèle. On laisse place à l'arbitraire, car les politiques se font et se défont au hasard de décisions de fonctionnaires prises dans les coins et recoins de la structure bureaucratique, hors du contrôle des parlementaires et des électeurs, mais surveillées souvent étroitement par les groupes de pression. Même les ministres qui gèrent de vastes bureaucraties ne peuvent prétendre savoir tout ce qui se passe dans leur ministère. Pour exercer un meilleur contrôle politique, nous avons créé tout un ensemble d'institutions; elles sont également des bureaucraties à contrôler.

Les différents partis politiques n'ont pas été en mesure d'éliminer tous ces problèmes. Les partis canadiens n'ont que des moyens limités pour rallier les intérêts de façon efficace et assurer la cohérence qui devrait découler d'une philosophie de parti intégré. Avec l'expansion du gouvernement, les partis se sont heurtés à des difficultés croissantes pour concilier tous les intérêts en cause. Les groupes de pression exercent donc une interaction directe avec la bureaucratie. Les exigences à l'endroit de l'État venant de toutes parts et n'étant pas soumises à une discipline efficace, les groupes de pression ne se sentent pas obligés de faire des compromis avec d'autres groupes, publics ou privés.

Les commissaires n'ont que des solutions partielles à apporter à ce problème. Notre proposition est très directe. La tendance en faveur d'une prépondérance de l'exécutif est allée trop loin et il faut rétablir l'équilibre. Nous devons préserver le principe de gouvernement responsable qui permet aux Canadiens d'exercer leurs prérogatives démocratiques, que ce soit au niveau fédéral ou provincial.

Aussi souhaitable que soit la séparation des fonctions et des responsabilités fédérales et provinciales, il y aura encore interdépendance et interaction entre les deux ordres de gouvernement. Il s'agit de la conséquence inévitable de

l'intervention croissante du gouvernement depuis 1867. Cette interaction est d'ailleurs souvent le reflet d'une compétition bénéfique entre gouvernements, dans la mesure où il existe une émulation pour satisfaire les attentes et les demandes de la population et pour s'assurer de la reconnaissance politique que cela implique. Les commissaires préféreraient que cette interdépendance soit bien administrée. Nous aimerions un système qui réduise les conflits de juridiction, fasse mieux reconnaître les processus intergouvernementaux pour en garantir la responsabilité et modère les excès de la compétition. Nous voulons que nos réformes donnent aux institutions nationales la latitude de mieux représenter les intérêts régionaux et de mieux y répondre, et accroissent leur aptitude à mettre les questions nationales et provinciales sur la scène intergouvernementale.

Les commissaires proposent cette réforme institutionnelle, car ils sont convaincus qu'une plus grande intervention du gouvernement doit être également plus démocratique. Nous croyons également que dans une société complexe où l'État, l'économie et la société sont étroitement liés, l'efficacité du gouvernement est incompatible avec l'isolement, le secret et l'attitude distante de ceux qui nous gouvernent. Que ce soit par réalisme ou par idéalisme, il faut que l'État canadien soit encore plus démocratique. Ceux qui prétendent le contraire doivent penser aux conséquences d'un pouvoir étatique non contrôlé et d'un public non informé.

En adoptant cette position, qui vise essentiellement une plus grande démocratisation, les commissaires se basent sur une distinction fondamentale entre marchés et gouvernements. Même si les marchés ont besoin d'un cadre solide de règlements et de droits de propriété, ainsi que l'appui d'une infrastructure complexe, les innombrables décisions que prennent les divers secteurs économiques n'exigent pas une direction centrale: la coordination de l'activité économique s'établit, qu'il y ait compréhension ou non du fonctionnement global du système de la part des individus, qui ne font que répondre aux indices du marché pour poursuivre leurs propres objectifs économiques; il y a coordination sans hiérarchie.

Pour les gouvernements, la situation est différente. La sensibilité, l'échange et la coordination n'y sont pas automatiques. Les gouvernements interviennent directement dans la société et l'économie. Ceux qui, dans un gouvernement, sont susceptibles de changer les structures sociales et économiques pour atteindre des objectifs d'intérêt public doivent être réceptifs et bien informés. Par conséquent, la démocratisation est une condition préalable à l'efficacité à long terme. Nous devons donc renforcer le processus de démocratisation au moyen des institutions parlementaires fédérales et provinciales.

La communauté politique au Canada

L'image qu'un peuple a de lui-même a une grande influence sur sa façon de vivre. Aucune Commission royale ne peut dicter *ex cathedra* ce que doit être cette image. Les commissaires peuvent étudier la grande question de notre identité collective, en espérant clarifier le débat et contribuer à la discussion. En dernière analyse, pourtant, ce sont les Canadiens qui trouveront eux-mêmes leur propre réponse, à l'intérieur de la structure institutionnelle et

constitutionnelle, dont l'évolution est en partie une réponse aux nouvelles pressions du public.

La complexité des communautés canadiennes s'est accrue depuis la Confédération. Avec l'addition de nouveaux territoires, les quatre premières provinces fondées par des communautés distinctives sont devenues dix et leur nombre peut d'ailleurs encore augmenter, au fur et à mesure que le Nord se développe.

C'est au cours du processus d'édification de la nation que les Canadiens sont devenus un peuple distinct après la Confédération. Pour de nombreux Canadiens anglais, cette évolution du sentiment collectif s'accommodait parfaitement de leur allégeance à la Grande Bretagne, qui allait d'ailleurs en s'affaiblissant. Les Canadiens français, quant à eux, étaient politiquement moins orientés vers l'Europe et s'identifiaient davantage à l'Amérique du Nord, la plupart étant des descendants des colons qui s'étaient installés au Québec aux XVII^e et XVIII^e siècles. Cette différence d'attitude des Canadiens français et anglais à l'égard de l'Europe a souvent produit des tensions en politique étrangère, et plus particulièrement les crises de la conscription, au moment des deux guerres mondiales. L'immigration intensive dans l'Ouest des Européens du centre et de l'est, dans les années qui ont précédé la Première Guerre mondiale, est à l'origine de notre héritage multiculturel que le pays a fini par reconnaître des années plus tard.

La maturation progressive du Canada, passant de statut de colonie à celui de nation, telle qu'elle est exprimée par les historiens nationalistes libéraux du Canada anglais, et la transformation concomitante de l'empire en Commonwealth, forment la trame bien connue de notre histoire canadienne. La Déclaration de Balfour de 1926 et le Statut de Westminster, promulgué en 1931, n'ont pas besoin d'être présentés ici. La *Loi sur la citoyenneté canadienne* de 1946, l'abolition en 1949 des appels civils au Comité judiciaire du Conseil privé, le rapatriement la même année d'une formule permettant de modifier une partie de la Constitution et la nomination du premier canadien à titre de gouverneur général en 1951, constituent les grandes étapes de la progression de l'identité politique canadienne après la Seconde Guerre mondiale.

En 1951, le Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'avancement des arts, lettres et sciences (Commission Massey) avançait que l'État devait encourager la culture canadienne, en partie pour contre-balancer l'«américanisation». Cette question devait revenir régulièrement dans bien des secteurs décisionnels, dans la mesure où les liens avec les Britanniques, qui permettaient jusque-là de différencier les Canadiens des Américains, se relâchaient. Tout en acquérant une présence internationale autonome, nous devenions parallèlement, pratiquement et psychologiquement, un peuple nord-américain. La nature de notre coexistence avec les États-Unis a toujours préoccupé les décideurs canadiens. La façon dont nous pouvons combiner notre autonomie politique et notre identité propre avec l'intégration croissante de l'économie nord-américaine continue d'être le dilemme fondamental des Canadiens. La difficulté dépasse les questions d'ordre purement intérieur et exige un traitement délicat de notre rôle international. Les États-Unis sont la plus grande puissance militaire et industrielle du monde et contrôlent le

réseau des alliances déployé contre le bloc soviétique. Dans ces circonstances, les dilemmes et les difficultés que représente la formation de l'État et de la nation canadienne sont des éléments permanents de notre condition nationale.

Pendant la première décennie qui a suivi la Seconde Guerre mondiale, le nationalisme canadien s'est rapidement développé, parallèlement à l'élaboration d'une communauté nationale. Les liens avec la Grande-Bretagne, qui n'était plus une grande puissance impériale, se sont affaiblis. Tandis que de nombreuses autres nations s'efforçaient de se remettre de la guerre ou d'échapper à l'indépendance coloniale, le Canada devenait une puissance moyenne. À partir de l'autorité établie pendant la crise et la guerre, le gouvernement fédéral a assumé un rôle de premier plan dans le processus de démobilisation et de reconstruction. L'expérience de la Dépression et de la guerre avait changé les attentes du public à l'égard du gouvernement: le gouvernement fédéral, en étroite collaboration avec les provinces, est devenu le principal facteur de l'évolution de l'État-providence.

De son côté, le gouvernement du Québec affichait une attitude défensive, plus intéressé à défendre les pouvoirs provinciaux, en général, et du Québec, en particulier, que de solliciter le statut et les juridictions nouvelles recherchées par ses successeurs. Le Rapport de la Commission royale d'enquête du Québec sur les problèmes constitutionnels (Commission Tremblay), présenté en 1956, était une défense sociologique et philosophique vigoureuse du fédéralisme et de ses avantages particuliers pour le Québec. Il décrivait la société du Québec comme une société spirituelle, anti-matérialiste, rurale et anti-étatiste. Il avançait que le Québec préférait gérer les fonctions importantes, notamment l'éducation et les problèmes sociaux, par l'intermédiaire des institutions religieuses, même si l'industrialisation, l'urbanisation et la sécularisation ébranlaient déjà l'analyse de la Commission.

Au milieu des années 1950, l'État canadien, au niveau national, restait symboliquement et pratiquement un concept canadien anglais et plus précisément celui des Canadiens d'origine britannique. Cependant, l'autonomie progressive à l'égard de la Grande-Bretagne s'est accompagnée de tout un ensemble complexe de pressions. L'élément non britannique du Canada anglais s'affirmait et les gouvernements de John Diefenbaker, Premier ministre de 1957 à 1963, ont été plus ethniquement hétérogènes que ceux de ses prédécesseurs. Il a été également le premier à nommer une femme ministre. D'autre part, en 1960, son gouvernement donnait le droit de vote aux Indiens même si de nombreux Indiens s'opposaient à la franchise; pour la première fois, un Indien, James Gladstone, accédait au Sénat. Diefenbaker avait une vision, celle d'«Un Canada», qui découlait de la mosaïque ethnique de l'Ouest, de ses propres ancêtres allemands et écossais et de son engagement envers la tradition parlementaire. Son principal effort a donc été de faire passer cette vision dans la pratique par sa Déclaration des droits de 1960.

Un changement radical du rôle du gouvernement provincial du Québec a suivi la mort du Premier ministre Maurice Duplessis en 1959. L'élection du libéral Jean Lesage en 1960 a achevé la transformation qui a fini par être connue sous le nom de Révolution tranquille. Pendant les années 1960, le gouvernement provincial a augmenté considérablement l'étendue de ses

activités et a remplacé l'Église, qui perdait son rôle de direction dans l'évolution de la majorité francophone du Québec. Les liens entre les francophones du Québec et ceux du reste du Canada se sont affaiblis, dans la mesure où les premiers se sont définis de plus en plus précisément comme Québécois. L'allégeance et l'identité politiques des Québécois se sont limitées à leur propre province et le Québec francophone est devenu de plus en plus séculaire et matérialiste aussi bien que nationaliste. Ce nationalisme provincial du Québec francophone a révélé les insuffisances de la représentation du Canada français au gouvernement fédéral et l'insensibilité de la communauté nationale aux besoins des Canadiens français à l'intérieur et à l'extérieur du Québec.

L'un des éléments de la réaction du gouvernement fédéral au mécontentement du Québec a été la création en 1963 de la Commission royale sur le bilinguisme et le biculturalisme. En réponse à son *Rapport*, qui a commencé à être publié en 1967, le gouvernement fédéral a promulgué en 1969 la Loi sur les langues officielles. Le gouvernement du Premier ministre Trudeau rêvait d'un Canada à double communauté linguistique, dans lequel les Québécois francophones pourraient s'identifier à la fois au gouvernement fédéral et au gouvernement québécois et pourraient considérer le Canada comme leur pays. Pour ce faire, il fallait l'appui de l'État pour assurer la survivance des minorités linguistiques, francophones à l'extérieur du Québec et anglophones au Québec. Grâce à l'avènement d'un Canada officiellement bilingue, l'utilisation du français s'est considérablement accrue au gouvernement fédéral. Or, les autres Canadiens ont vu dans ces transformations une menace. Le gouvernement fédéral a dû réagir par une politique de multiculturalisme qui reconnaissait aux Canadiens de toute origine leur contribution et leur participation à un Canada qui devait être multiculturel autant que bilingue[3].

Pendant cette période, les Canadiens ne pouvaient plus vraiment considérer comme acquis la présence du Québec dans un Canada uni. Les Québécois se sont engagés dans un débat passionné sur la question de savoir s'ils devaient couper les liens politiques avec les autres Canadiens et avec le gouvernement national. Le Parti québécois finit par proposer une relation de souveraineté-association, c'est-à-dire une association économique du Québec et du Canada. La question fondamentale était de savoir si le Québec pouvait trouver sa place dans un fédéralisme «renouvelé».

Le référendum du Québec de 1980 a résolu la question de la séparation. Il a été gagné par ceux qui s'opposaient à l'indépendance, notamment une petite majorité des électeurs francophones. Les dispositions linguistiques de la *Charte canadienne des droits et libertés* ont suivi, parallèlement au rapatriement et au processus de modification, dans le cadre de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Les dispositions linguistiques de la Loi obligeaient les provinces, dans des circonstances particulières, à offrir aux minorités de la langue officielle un enseignement dans leur propre langue. Ces dispositions constitutionnelles, objectif du gouvernement fédéral depuis la fin des années 1960, exigeaient des gouvernements provinciaux qu'ils offrent les services qu'ils étaient peu disposés à fournir à titre facultatif. Dans l'intérêt de la nouvelle définition de la communauté nationale, la *Loi constitutionnelle de*

1982 rejetait certaines diversités provinciales en matière de politique linguistique, compte tenu de la division des pouvoirs et des différentes façons d'envisager la nature des communautés provinciales.

L'obligation d'offrir l'enseignement dans la langue de la minorité linguistique est le résultat de la longue évolution des relations entre les deux ordres de gouvernement et les communautés nationales et provinciales. Il est essentiel de comprendre cette évolution pour bien comprendre le sens de notre identité nationale.

Pendant que le gouvernement fédéral retouchait l'image du Canada au niveau national, pour tenir compte du dualisme linguistique et du multiculturalisme, les gouvernements provinciaux jouaient un rôle de plus en plus important dans le fédéralisme canadien. Dans les discussions constitutionnelles entreprises après la victoire du Parti québécois en novembre 1976, un certain nombre de Premiers ministres provinciaux affirmaient leur position, c'est-à-dire que les provinces doivent être en parité avec la communauté nationale, certains allant même jusqu'à parler de la priorité des communautés provinciales.

Au départ, les quatre provinces fondatrices du système fédéral canadien étaient constituées de diverses communautés historiques, regroupées territorialement, et l'attribution des pouvoirs aux gouvernements provinciaux correspondait à cette réalité sociologique. Par contre, l'attribution des responsabilités les plus importantes au nouveau gouvernement national ne répondait pas aux besoins d'une communauté nationale préexistante; il s'agissait plutôt d'une solution pratique à la tâche globale que ce nouveau gouvernement s'était fixée en vue de construire en commun la nation canadienne. La communauté nationale devait apparaître plus clairement au fur et à mesure du développement national.

L'extension du rôle de l'État à deux ordres après la Confédération a profondément influencé l'évolution des communautés nationales et provinciales. À un moment où les sphères d'attribution du secteur public étaient limitées et celles du secteur privé relativement importantes, la division des pouvoirs entre le fédéral et le provincial était sans rapport avec la plupart des activités sociales et économiques. Dans les systèmes fédéraux, l'extension du rôle de l'État ne remplace pas seulement le privé par le public. Il se produit plutôt une redistribution complexe des anciens intérêts privés dans une nouvelle sphère publique divisée entre deux ordres de gouvernement. L'essor de l'État au Canada signifie une division des pouvoirs qui touche maintenant la société et l'économie beaucoup plus profondément que dans les premières années. Au fur et à mesure de l'affaiblissement de la sphère privée et du renforcement de l'utilisation des attributions juridictionnelles nationales et provinciales, l'importance des communautés provinciales et nationales augmentait proportionnellement.

Les Canadiens appartiennent à une communauté nationale et provinciale, dont l'importance dans leur vie augmente chaque fois que le gouvernement élargit ses activités. Dans ces conditions, il est impossible de partager l'identité nationale et provinciale et le concept de communauté, ou de s'attendre à ce qu'une division classique des pouvoirs crée des compartiments étanches entre les deux ordres de gouvernement.

La communauté nationale, que le fédéralisme encourage et entretient, limite les possibilités de différenciation des sociétés provinciales, qui sont également encouragées et entretenues par le fédéralisme. L'appartenance et l'identification à une communauté nationale sont en partie le résultat de notre vie et de notre histoire communes. Par ailleurs, les conditions modernes ont tendance à réduire les différences entre les provinces. L'identification à une communauté nationale découle également des efforts déployés par les dirigeants fédéraux qui ont souvent essayé de protéger et de nourrir un nouveau sentiment de «canadianité», pour s'opposer à ce qu'ils considèrent comme une menace provinciale à l'intégrité d'une citoyenneté commune.

Au cours de la dernière décennie en particulier, le gouvernement fédéral a tenté d'affaiblir le processus de «provincialisation» que l'extension du rôle des gouvernements provinciaux a accentué dans les dernières années. L'apparition d'un État provincial plus actif a poussé le gouvernement fédéral à établir des normes communes. Il encourage les provinces à les respecter, dans les domaines de juridiction provinciale où ces normes et leur application relativement uniforme semblent convenir à la population d'un même pays.

Le fédéralisme n'implique pas que les juridictions, les communautés et les gouvernements provinciaux doivent être exempts des impératifs de la citoyenneté canadienne. Le gouvernement national, qui représente tous les Canadiens, a une responsabilité bien établie qui, plutôt que d'être confinée aux domaines sur lesquels il a une autorité constitutionnelle explicite, joue un rôle de premier plan dans le système fédéral, au nom de la communauté canadienne. Les commissaires ne cherchent pas à donner au gouvernement national une raison de diminuer les responsabilités des gouvernements provinciaux à l'égard de leur propre communauté. Nous ne sanctionnons pas les moyens inconstitutionnels pour obtenir des fins nationales. Ces remarques ne sont pas non plus une critique des gouvernements provinciaux, lesquels, bien entendu, ne peuvent pas avoir de leadership national. Nous remarquons simplement que vouloir nier la contribution de la direction et de l'initiative fédérales revient à nier l'histoire des cinquante dernières années.

Au cours du dernier demi-siècle, les ententes fiscales entre le fédéral et le provincial ont abouti à des systèmes de taxe et de transfert relativement coordonnés. L'État-providence a réduit les différences interprovinciales en ce qui concerne l'accessibilité aux avantages sociaux. La *Charte canadienne des droits et libertés*, plus particulièrement les dispositions concernant les droits à l'enseignement de la minorité linguistique, ont contribué à l'établissement de normes nationales. L'appui ou l'acceptation des provinces a été essentiel à la réalisation de chacune de ces mesures mais, sans les efforts catalytiques du gouvernement national, notre système fiscal, nos programmes sociaux et nos droits seraient beaucoup moins bien intégrés qu'actuellement.

Notre gouvernement national a cherché à préserver et à encourager les objectifs nationaux et un traitement commun du citoyen canadien, non seulement pour les questions relevant de sa propre juridiction, mais également pour celles qui relèvent de la juridiction provinciale. Les commissaires croient qu'il continuera de le faire. Les gouvernements provinciaux continueront d'offrir des services différents en dehors des secteurs où les normes nationales s'appliquent et ils les utiliseront différemment. Au fur et à mesure que les

Canadiens remettront en question les normes nationales déjà en place, il pourra y avoir parfois un certain relâchement. Les ententes bilatérales entre le gouvernement fédéral et certaines provinces, plus particulièrement le Québec, faciliteront, comme avant, les différences de traitement. Mais notre argument principal demeure. Les provinces du Canada ne sont pas des États indépendants. Elles fonctionnent dans un ordre constitutionnel, dont l'intégrité dépend du fait que les gouvernements sont responsables devant les citoyens, dont les préférences et les attentes découlent de leur appartenance aux communautés nationale et provinciales. La diversité des politiques provinciales qu'encourage le fédéralisme est soumise aux contraintes de l'appartenance à la communauté nationale, cette dernière n'étant pas indifférente aux préférences politiques des communautés provinciales.

En plus de réconcilier les multiples divisions sociales que suscite le monde moderne, tâche qui incombe de la même manière au gouvernement d'un État unitaire, le gouvernement national de notre système fédéral doit également représenter la dimension provinciale de notre existence collective. Tout comme les gouvernements et les communautés provinciales ne peuvent ignorer la citoyenneté et la communauté nationales, le gouvernement national ne peut ignorer la dimension provinciale de notre existence. L'âme des citoyens d'un pays fédéral n'est pas compartimenté en fonction de la division des pouvoirs. Un citoyen moyen est simultanément et commodément à la fois canadien et par exemple, albertain ou ontarien. C'est pourquoi de nombreux Canadiens s'inquiètent des conflits ouverts entre le fédéral et le provincial, surtout de ceux qui portent sur des questions gouvernementales. Ils s'inquiètent du fait que la coexistence des communautés nationales et provinciales auxquelles ils sont habitués, n'est souvent pas reflétée par l'interaction des gouvernements qui les représentent sur la scène intergouvernementale.

L'interdépendance subtile qui existe entre le système fédéral et les communautés nationale et provinciales, que ce système reflète et modèle, possède une autre dimension importante qui doit être bien comprise si nous voulons être bien gouvernés. Les individus qui constituent la communauté nationale diffèrent par le sexe, l'origine ethnique, l'âge, la situation économique et la province de résidence. Les commissaires ont déjà noté le dualisme historique français-anglais du Canada et la tendance à reconnaître son caractère multiculturel. L'évolution vers une composition multiraciale de notre pays est maintenant à l'ordre du jour. Ces différentes divisions ont également des manifestations provinciales et les Canadiens doivent combler ces écarts à l'intérieur des communautés provinciales et de la communauté nationale. Nous avons fait des progrès remarquables: il y a quarante ans, un observateur aurait pu prendre le gouvernement national – et par déduction la société qu'il représente – pour le gouvernement d'une communauté britannique composée uniquement d'hommes de race blanche. La composition réelle du peuple canadien est certainement mieux représentée, mais il reste encore beaucoup à faire.

Comme d'autres sociétés marquées par une grande diversité interne, le Canada doit essayer de tenir compte de ces diversités, de les réunir sous la bannière d'entreprises communes. Les États contemporains cherchent à encourager une citoyenneté inclusive et un sentiment général de nationalité.

Même si l'État doit assumer la direction, sa légitimité dépend de l'approbation qui lui est donnée. En utilisant de plus en plus de structures et de politiques représentatives, l'État doit se sensibiliser davantage à la complexité d'une société hétérogène.

Les commissaires ont étudié l'évolution des communautés nationale et provinciales du Canada, l'émergence de leur diversité et les rôles des deux ordres de gouvernement de la fédération. Cette étude confirme l'importance de procéder à un réaménagement institutionnel approprié du gouvernement national. Dans une communauté nationale diversifiée, le processus politique et la structure institutionnelle, et surtout ses éléments représentatifs, doivent encourager le gouvernement national à procéder à une vue d'ensemble.

Pour compléter l'image de la communauté canadienne, nous devons aborder le sujet du point de vue avantageux d'un nouveau cadre institutionnel. Les Canadiens ont maintenant une *Charte des droits et libertés*. Depuis plus d'un siècle de gouvernement parlementaire, nous avons placé notre confiance dans l'autorité politique et les dimensions fédéralistes de la Constitution. Nous ne voyions pas jusqu'ici la nécessité de définir les différentes catégories de droits au-delà de la portée des Cabinets ministériels et des législatures et nous ne voyions pas la nécessité non plus de voir ces droits protégés par les tribunaux. Nous considérions le choix conscient qu'avaient fait nos prédécesseurs de la suprématie parlementaire comme un symbole de notre différenciation politique des États-Unis. La décision d'adopter une Charte constitue une dérogation à cette tradition.

Les antécédents de la Charte sont significatifs. Les critiques ont souvent sous-estimé le sens historique de la Déclaration des droits de 1960. Ses dispositions ne s'appliquaient pas en fait aux provinces. Il s'agissait d'un statut du Parlement sans protection constitutionnelle et qui contenait une clause permettant au Parlement de contourner ses dispositions sur simple déclaration. D'autre part, la Cour suprême du Canada ne l'a pas utilisé aussi vigoureusement que certains Canadiens l'avaient espéré pour défendre les droits du citoyen. Néanmoins, la Déclaration des droits a représenté un progrès significatif. La *Charte canadienne des droits et libertés* représente donc une nouvelle étape logique dans le processus engagé par la Déclaration des droits.

Au cours des années 1960 et 1970, le gouvernement national a cherché à donner une définition officielle séduisante d'un Canada sensible à notre pluralisme ethnique et à notre dualisme linguistique. John Diefenbaker s'était soucié de notre pluralisme ethnique et avait espéré que la Déclaration des droits de 1960 contribuerait à intégrer ceux qui ne faisaient pas partie des peuples fondateurs. Ses successeurs ont voulu remodeler le gouvernement national et la communauté nationale, afin d'exprimer notre dualité franco-anglaise. Bien que la Loi sur les langues officielles de 1969 ait beaucoup fait pour les Canadiens, seule l'action provinciale, et plus particulièrement la politique d'enseignement dans la langue officielle, pouvaient être utiles aux Canadiens français hors-Québec. Les dispositions linguistiques de la *Loi constitutionnelle de 1982* sont le résultat des luttes constitutionnelles longues et pénibles qui ont suivi le référendum du Québec en 1980. Ces dispositions

accordent des droits, dont l'application est assurée par le judiciaire, aux minorités linguistiques dans le domaine de l'enseignement.

La Charte reconnaît également les droits des Canadiens qui, en tant que citoyens, constituent l'élément fondamental de l'ordre constitutionnel. Elle tient compte aussi de la dimension communautaire de notre diversité: en particulier, les droits des autochtones, les droits linguistiques et le multiculturalisme.

Au fil des ans, un peuple qui possède une Charte finira par considérer ses droits différemment d'un peuple qui n'en possède pas. Pour un peuple parlementaire, les droits sont acquis par la tradition et la pratique. Il n'est pas facile de cataloguer ces droits et les citoyens n'en sont pas toujours très conscients. Pour eux, la protection des droits intervient dans les interstices des processus judiciaires et politiques et les droits de la personne sont moins susceptibles d'être le noyau de leur propre définition.

Une charte crée tout un ensemble de conditions différentes. Elle identifie les droits communs. À moins que ces droits ne soient désuets, ils deviennent l'un des éléments ordinaires de la rhétorique politique. Au Canada, il y aura, au cours des années, et l'adaptation à la Charte prendra du temps, une convergence sur les droits, qui contribuera à mieux comprendre la signification de la communauté politique et la place de l'individu dans cette communauté. La Charte, ainsi que les codes du fédéral et du provincial des droits de l'homme que nous connaissons depuis plus longtemps déjà, reflète la participation de l'État dans les relations individuelles et collectives et dans les relations des citoyens avec leurs gouvernements. Les tribunaux, à moins d'ignorer les obligations qu'implique la Charte, devront définir un concept clair des relations entre État, individu et communauté. Pour les aider dans leurs délibérations, ils auront recours aux commentaires et à la jurisprudence canadiennes et étrangères, aux spécialistes et plus généralement à l'opinion publique. La conséquence à long terme du processus mis en marche par la Charte devrait être une compréhension plus précise et un sens beaucoup plus subtil de la citoyenneté et de la communauté canadiennes.

Au cours des années à venir, l'interprétation et la mise en oeuvre des principes de la Charte, que ce soit par décision judiciaire ou par mesure parlementaire, changeront notre compréhension de la structure institutionnelle au moyen de laquelle nous nous gouvernons. Déjà, la Charte est un complément fondamental aux divers instruments qui régissent les relations de l'État et de ses citoyens. Elle relève le statut de ses citoyens, symboliquement et pratiquement, en définissant une sphère des droits. Elle impose des obligations à l'État en ce qui concerne les droits linguistiques. Elle autorise l'action positive pour améliorer les conditions des désavantagés, individuellement ou collectivement. Ainsi, la Charte lie les citoyens à l'ordre constitutionnel de façon plus claire que jamais dans notre histoire.

Le gouvernement canadien établit les liens entre les ministères et les législatures, les gouvernements qu'ils soient de l'ordre fédéral ou provincial, les hommes politiques et les organismes de réglementation et les sociétés d'État, les groupes de pression et l'État, et finalement, les citoyens et l'État. Les individus sont la source fondamentale de l'autorité dans une démocratie

représentative comme le Canada, et nous devons accorder une attention soutenue à ces interdépendances complexes, si nous voulons être gouvernés démocratiquement et efficacement dans le siècle à venir.

Les Canadiens ne peuvent appliquer automatiquement ou facilement les réformes que les commissaires proposent. Les réformateurs ne peuvent pas tout effacer et tout recommencer. Ils doivent partir du réseau de relations institutionnelles, du pouvoir déjà en place et de l'interdépendance entre l'État et la société que les politiques passées ont établi. La réforme viendra de l'interaction entre une analyse réussie et le processus politique. Les Canadiens doivent s'engager à mettre à contribution les compétences et le dévouement des hommes politiques et des fonctionnaires pour réaliser les objectifs que nous espérons atteindre.

Notes

1. Voir Robert Boardman, «Le service extérieur et les responsables de l'élaboration de la politique étrangère: points de vue du Canada et de l'étranger» dans *L'élaboration de la politique économique extérieure: questions choisies*, étude préparée pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.
2. Voir Gerald Wright, «Le jeu politique au niveau de la bureaucratie et la politique économique extérieure du Canada» dans *L'élaboration de la politique économique extérieure: questions choisies*, étude préparée pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.
3. Voir Raymond Breton, «Le multiculturalisme et le développement national au Canada», dans *L'État et la société: le sexe, l'ethnie et la langue au Canada*, préparé pour la Commission Royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services, 1985.

CHAPITRE 21

Les institutions du gouvernement national

La réforme des institutions nationales : introduction *37*

Gouvernement responsable et obligation de rendre compte *38*

- *Le Parlement et les responsabilités publiques 41*
- *Gouvernement responsable et État administratif 47*
- *Notes 54*

Gouvernement représentatif et groupes d'influence *55*

- *Les partis, les groupes d'influence et la représentation politique 55*
- *Les groupes d'influence organisés et la représentation politique 57*
- *Les apports de la consultation 58*
- *La consultation au Canada : le milieu des affaires et les syndicats 63*
- *Le Parlement et la consultation 69*
- *La réforme du processus budgétaire et la consultation parlementaire 71*
- *Notes 76*

Le gouvernement parlementaire et le fédéralisme : la réconciliation des intérêts nationaux et régionaux *77*

- *Les institutions nationales et la représentation des intérêts régionaux 77*
- *L'échec institutionnel du centre du pays 81*
- *Les orientations de la réforme de nos institutions gouvernementales nationales 90*
- *La réforme des partis politiques 91*
- *Le système électoral 92*
- *La Chambre des communes et la représentation régionale 95*
- *Le Sénat et la représentation régionale 96*
- *Les questions soulevées par la réforme du Sénat 97*

La représentation régionale et l'aptitude de l'exécutif à répondre aux préoccupations des régions *102*

- *Notes 105*

CHAPITRE 21

Les institutions du gouvernement national

La réforme des institutions nationales : introduction

On a déjà décrit dans ce rapport l'incertitude que l'évolution des institutions a provoquée au cours de la période qui a suivi la Seconde Guerre mondiale. Cette incertitude tenait à l'absence de perception claire et cohérente des orientations à suivre. Il n'y avait pas alors de large consensus sur la nature des nouveaux modèles d'ententes institutionnelles qui devaient naître. Aujourd'hui, on demande à la fois une plus grande coordination des politiques publiques et une plus grande décentralisation. Ce n'est là qu'un des paradoxes qu'on relève dans les demandes exprimées par les Canadiens. Ils souhaitent en effet à la fois un leadership plus marqué et une plus grande participation et consultation du public; une représentation régionale en même temps qu'une intégration nationale; une discipline de parti moins stricte au Parlement en même temps qu'une augmentation des pouvoirs de l'exécutif. L'énumération pourrait être longue. Il est bien clair que, dans certains cas, ces demandes ne s'excluent pas mutuellement et que leur valeur politique se vérifiera dans la mesure où elles permettront d'arriver à des ententes institutionnelles efficaces.

Nous, les commissaires, nous reportant à ce qui concerne l'esprit de la Constitution du Canada dans notre mandat, nous nous intéressons surtout, au chapitre des institutions nationales de gouvernement, à la performance du système parlementaire en fonction des normes constitutionnelles de représentativité et de responsabilité. Nous accordons donc un intérêt particulier aux structures et au fonctionnement du Parlement : la Chambre des Communes et le Sénat, les relations entre l'exécutif et le législatif, les structures et les modes de fonctionnement du Cabinet et de la fonction publique – ce qui comprend les sociétés de la Couronne et les agences de réglementation – et le rôle des partis politiques dans un système de gouvernement parlementaire. Nous nous intéressons également aux relations entre l'État et le citoyen, ce qui englobe le rôle joué par les groupes d'influence organisés.

Les audiences publiques et les débats organisés par cette *Commission ont* révélé que le public s'intéressait de très près à l'état actuel des institutions nationales du Canada. On relève trois grands domaines de réforme qui touchent les relations entre un gouvernement responsable et l'obligation de rendre compte, un gouvernement représentatif et les groupes d'influence, et un gouvernement national et les intérêts régionaux. C'est ce dont nous allons traiter dans les pages qui suivent.

Gouvernement responsable et obligation de rendre compte

Le gouvernement responsable est la base absolument fondamentale de la démocratie dans un système parlementaire. Au Canada, ce système a deux exigences essentielles : tout d'abord, que le Cabinet assure réellement la direction de l'ensemble du gouvernement fédéral avec tous les types d'organisations qui le composent, et, en second lieu, que le Cabinet soit responsable devant le Parlement de toutes les mesures prises par l'exécutif, ce qui comprend bien sûr la gestion de l'état administratif. En toute logique, le dernier élément dépend du premier. La croissance du gouvernement et le fonctionnement des partis politiques modernes rendent de plus en plus difficile le respect de ces deux exigences dont notre démocratie dépend. Cela tient à un certain nombre de facteurs.

Les Canadiens ont interprété l'exigence selon laquelle le Cabinet doit être responsable devant le Parlement, et donc ait sa confiance, comme indiquant qu'il doit avoir la confiance de la majorité législative à la Chambre des Communes. Nos partis politiques ont donc adopté des modalités de fonctionnement très rigides pour assurer cet appui au Cabinet. Le respect quasi-obligatoire des politiques et des prises de position du parti laisse peu d'indépendance aux membres de la Chambre des Communes. Les partisans de ce mode de fonctionnement prétendent que le respect de la ligne du parti sert à promouvoir son unité et à délimiter clairement les choix offerts par le parti au pouvoir et par l'opposition. Cela n'empêche pas que cette pratique a été de plus en plus critiquée au cours des dernières années. Ce n'est d'ailleurs pas là une nouveauté puisque l'on s'est interrogé, depuis l'apparition d'un gouvernement de parti, sur les effets du respect de cette ligne de parti et qu'on s'est à l'occasion efforcé de l'adoucir, voire même de la supprimer. Ce sont surtout les divers mouvements et partis agraires des Prairies qui ont fait leurs ces inquiétudes avant la Seconde guerre mondiale. Aux yeux des sympathisants de ces mouvements, la discipline de parti les obligeait à subordonner leurs intérêts économiques régionaux à ceux de la majorité du Canada central dans le huis clos des caucus.

Quant au gouvernement responsable qui suppose l'obligation faite au Cabinet de rendre compte à la législature, on peut en donner une définition restreinte ou plus large. D'un point de vue étroit et purement technique, cela signifie tout simplement que le Cabinet qui n'a plus la confiance de la Chambre des Communes doit ou se retirer et être remplacé par un autre qui aura cette confiance, ou aller aux urnes. Dans une perspective plus large, on

dépasse cette notion étroite de responsabilité et on s'interroge sur la qualité de la relation qui s'établit quand le Cabinet rend des comptes. Là, un gouvernement responsable est jugé sain dans la mesure où les membres du Parlement, pour évaluer la performance de l'exécutif, disposent d'une connaissance adéquate de la diversité des intérêts justifiant nos politiques nationales, et estiment que l'exécutif est effectivement capable de représenter cette diversité. Cela impose par contre un certain relâchement de la discipline de parti dans certains domaines pour que le député puisse, dans le cadre de son rôle représentatif, exprimer ses opinions en public. Cela impose également que le Parlement serve de tribune centrale pour l'interaction entre les groupes d'influence et les gouvernements. Si toutefois les groupes d'influence et les gouvernements n'estiment pas que le Parlement est le lieu adapté à cette tribune et déploient leurs efforts dans des rencontres privées avec les ministres ou avec les fonctionnaires, il y a alors effritement d'une part importante du gouvernement responsable.

Pour ce qui est de la définition d'un gouvernement responsable, les commissaires préfèrent le sens large. Celui-ci suppose que la législature soit davantage capable de représenter ouvertement la multiplicité des intérêts qu'on retrouve dans une société industrielle avancée comme la nôtre. Cela suppose également que la législature serve d'arène dans laquelle les intérêts organisés apportent leur expérience aux discussions de politiques et doivent également, en contrepartie, défendre leurs propres intérêts contre ceux d'autres groupes dans la perspective plus large des intérêts de la nation toute entière.

De l'avis des commissaires, on a assisté au cours des dernières années, à des développements à la fois négatifs et positifs de la capacité représentative de notre gouvernement. L'importance croissante des relations entre les gouvernements auxquelles ne participent guère que les ministres et les fonctionnaires affaiblit le statut relatif des législatures dans le fédéralisme canadien. La prolifération des groupes d'influence, qui ont eu de plus en plus tendance à éviter les partis politiques et les législatures, contribue encore plus à cet affaiblissement relatif. Il y a cependant des signes positifs. Il est arrivé, en particulier tout récemment, que des comités parlementaires et des groupes de travail aient permis à des députés de travailler de façon relativement indépendante de la discipline de parti et d'enquêter sur des sujets d'importance nationale, de définir des options de politique et de recommander des réponses de politique à des questions d'intérêt public. Ce peut être là un modèle pour ceux qui réclament une réforme parlementaire. Les partisans de cette réforme espèrent également que la discipline de parti, en règle générale, sera limitée aux grandes questions partisanes dont, bien sûr, les grandes politiques du gouvernement. Ils estiment que cette restriction permettrait davantage aux députés et à leurs comités parlementaires et groupes de travail de mener une action indépendante, ce qui améliorerait la capacité représentative des parlementaires.

Les commissaires savent bien que le leadership du Cabinet est un élément essentiel d'un gouvernement parlementaire responsable et acceptent donc le besoin de la discipline de parti. Ils n'en croient pas moins que le Parlement peut assumer des rôles importants en tenant le gouvernement responsable de

ses actions et en tenant compte, dans les politiques nationales, de la diversité des intérêts qu'on retrouve au Canada. De plus, à leur avis, le Parlement n'est pas seulement une tribune où le Cabinet est tenu responsable, mais c'est également une tribune où se tiennent des débats nationaux. Il faudrait que les intérêts opposés que le processus politique doit réconcilier soient débattus publiquement au Parlement. Le Parlement doit être un organisme national de délibération, de consultation ouverte et publique, et d'examen des mesures prises par l'exécutif.

La seconde exigence d'un gouvernement responsable est le contrôle efficace du Cabinet sur la bureaucratie. Le développement d'un « état administratif » pose un réel défi à notre concept d'exécutif responsable. Dans certains cas, les bureaucraties ministérielles ont exercé trop d'influence sur les choix de politiques d'intérêt public et se sont montrées trop discrétionnaires dans la mise en œuvre. La réaction institutionnelle a été de créer un autre niveau de bureaucratie avec l'apparition « d'organismes centraux » qui pourraient avoir une influence excessive sur la gestion du processus de décision du Cabinet sans mécanismes de contrôle. Cela pourrait donc encore réduire le pouvoir du gouvernement dans ses choix de politiques et limiter sa responsabilité. Si le Cabinet n'a pas le contrôle de cet état administratif, le Parlement ne peut pas le tenir responsable entre des élections, pas plus que le public au moment d'une élection.

Cette inquiétude quant à la puissance de la démocratie n'est pas particulière au Canada. La réaction canadienne à cet état de fait est toutefois influencée par trois caractéristiques qui nous sont propres. Tout d'abord, notre gouvernement national a été caractérisé par un système administratif hautement centralisé quant à son processus de décision, même si bon nombre de ses employés travaillent en dehors de la région de la capitale nationale. C'est pourquoi la réaction contre cet état de fait est encore renforcée par l'aliénation régionale qui, dans une certaine mesure, est inévitable dans un état fédéral assez décentralisé. En second lieu, de nombreux Canadiens voient notre système administratif national comme une création du parti au pouvoir au cours des dernières décennies. C'est pourquoi cette réaction contre le système est étayée par les critiques de ceux qui ont estimé qu'il était loin d'être neutre dans ses orientations de politique. Cette réaction se manifeste malgré le fait que la plupart des cadres supérieurs de la fonction publique sont nommés au mérite. On adresse les mêmes critiques aux sociétés de la Couronne et aux organismes de réglementation, dont les membres des conseils d'administration sont nommés par le cabinet, et qui assument une part importante des fonctions de notre état administratif. On a assisté, en troisième lieu, à la prolifération des sociétés de la Couronne et des organismes de réglementation qui disposent d'une telle indépendante factuelle ou juridique que le secteur public devient le symbole d'une autorité publique sur laquelle le Parlement et l'exécutif n'ont pas de contrôle réel. Il est ironique de constater qu'alors que les partis d'opposition critiquaient la partisanerie des nominations à de tels conseils d'administration, même les membres du parti au pouvoir – jusqu'à récemment, le Parti libéral – critiquaient l'indépendance de ces organismes dirigés par des personnes nommées par eux. Quant à savoir

si le gouvernement actuel du Parti progressiste conservateur entretiendra cette même préoccupation, l'avenir le dira.

Certains prétendent qu'étant donné la complexité de l'administration publique d'un état moderne, nous devons, nous Canadiens, diminuer nos attentes au chapitre de la responsabilité du gouvernement. Les commissaires croient cependant qu'il est possible de mettre en place des réformes pour assurer qu'un état administratif soit soumis de façon plus étroite aux orientations et au contrôle du cabinet. Les commissaires rappellent aux Canadiens que cette préoccupation fondamentale, qui est de préserver et de renforcer les pratiques d'un gouvernement responsable, n'est pas une préoccupation abstraite dont les principes sont dépourvus de sens. En vérité, un gouvernement responsable est l'instrument qui nous permet de pratiquer la démocratie et d'assurer le respect des valeurs fondamentales de notre société. Cette notion de gouvernement responsable mérite donc toute notre attention et doit être constamment protégée pour pouvoir s'épanouir.

Le Parlement et les responsabilités publiques

Comme nous l'avons déjà signalé, la fonction responsabilité du Parlement a donné naissance à des partis disciplinés et a, à son tour, été compromise par eux, au moins dans une certaine mesure. La conception que nous avons d'un gouvernement responsable au niveau institutionnel soumet l'hypothèse que les partis devraient être les mécanismes assurant ces responsabilités. Toutefois, le fonctionnement actuel du gouvernement parlementaire comme gouvernement de parti a conduit à une meilleure cohésion des partis législatifs et à toutes fins pratiques, à l'élimination des députés indépendants. Cette évolution s'est articulée autour du renforcement de la discipline de parti, une caractéristique du gouvernement d'un parti dans un système parlementaire qui a été, et est souvent encore, mal comprise comme n'étant rien d'autre que l'exercice du pouvoir des chefs de parti auprès de leurs collègues. Même si nous ne sommes pas habitués à reconnaître que cet exercice du pouvoir comporte à la fois des aspects d'incitation et de sanction, cette attention portée au pouvoir a plus souvent qu'autrement mal saisi la caractéristique essentielle de la discipline de parti. En effet, il s'agit avant tout d'une caractéristique des partis organisés qui cherchent à obtenir le pouvoir et à le conserver. Les chefs de parti comme les autres députés ont tous reconnu que c'était là une condition nécessaire au succès de la concurrence entre les partis dans un système parlementaire. Les mesures incitatives comme les sanctions dont disposent les chefs de parti, en particulier ceux au pouvoir, ont largement contribué à l'acceptation générale du besoin d'une discipline de parti. Ils se sont rarement montrés efficaces quand cette acceptation générale n'était pas présente. Lorsque l'esprit de parti n'était pas suffisant pour conserver l'unité au sein d'un parti législatif, on a toujours vu très vite surgir la discorde et des manifestations d'indépendance.

Au cours des dernières années, un certain nombre de caractéristiques des politiques et des partis canadiens, mise à part la nécessité qu'a le parti au pouvoir de conserver la confiance de la Chambre des Communes, ont contribué à renforcer la discipline de parti. Il est important de bien

comprendre cette évolution, surtout si nous voulons suggérer des moyens d'améliorer la responsabilité du gouvernement et la représentation des divers intérêts, tout en acceptant le rôle fondamental de la discipline de parti dans notre système parlementaire.

Le rôle de plus en plus prépondérant que jouent les chefs de parti, qui s'explique partiellement par l'importance que la presse a accordée aux courses au leadership, a augmenté la discipline de parti. Le choix des chefs de ces partis, à la suite de longues campagnes et de congrès télévisés dans l'ensemble du pays, contribue à ce rôle dominant du chef. La presse traite de plus les élections nationales comme des luttes entre les chefs de parti, que ces partis aient fait ou non campagne sur des questions de leadership. La séparation plus marquée des ailes fédérales et provinciales des deux principaux partis a également limité le nombre de députés élus par une base régionale indépendante. Dans la pratique, les Premiers ministres, dont le prestige est rehaussé par l'attention que leur portent les médias, ont eu encore plus la possibilité d'exercer les pouvoirs discrétionnaires de leur rôle de chef, même si, en réalité, les pouvoirs qui leur sont conférés par leur charge sont en substance les mêmes que ceux qui leur avaient été conférés à l'origine par la Constitution. Un autre élément qui joue dans le même sens est l'énorme croissance de l'État, en termes d'ampleur et de structure de l'organisation, qui a fait que seuls les Premiers ministres sont bien informés de tous les aspects des politiques. Leur accès privilégié à l'information leur confère un avantage que les autres membres du Cabinet ou leurs collègues du caucus n'ont pas.

Les Premiers ministres, comme tous les chefs de parti d'ailleurs, se font des sympathisants à l'échelle nationale et peuvent se servir de cette base pour renforcer leur position au sein du parti. La direction des partis émerge donc comme un élément important de la scène politique canadienne. L'autonomie croissante des chefs nationaux ne rend pas seulement nos partis plus oligarchiques et plus « personnels », elle augmente aussi le besoin d'une discipline de parti. Vu l'autorité discrétionnaire que possèdent les chefs de parti, et en particulier les Premiers ministres, une autorité qu'ils tiennent de leur statut, ceux-ci n'ont pas besoin de satisfaire toutes les factions au sein de leurs caucus, puisqu'en vérité le fondement ultime de leur pouvoir de chef de parti est formé de sympathisants à l'échelle du pays. Le besoin d'unité du parti n'étant en conséquence aucunement réduit, il en est même augmenté, car le chef doit projeter une image forte : c'est là un élément essentiel du succès électoral. La discipline de parti est donc essentielle ici.

Le second élément qui contribue à accroître l'importance de la discipline de parti a été la croissance rapide de l'état national et les conséquences de croissance sur le fonctionnement d'un gouvernement parlementaire. La portée de plus en plus grande des interventions du gouvernement a eu pour effet d'augmenter la charge de travail du Parlement, en imposant des sessions plus longues et en limitant la longueur des débats parlementaires. Cela a bien évidemment aussi conféré une plus grande importance à la discipline de parti.

Au cours des deux dernières décennies, des comités législatifs bien organisés ont vu le jour au sein de la Chambre des Communes. C'est grâce aux travaux des comités que les députés participent davantage à l'examen de la législation et des dépenses. Si le nouveau système a permis au gouverne-

ment d'en accomplir davantage, il s'est également accompagné d'un renforcement de la discipline de parti, à partir de la Chambre des Communes jusque dans les salles de réunion des comités législatifs. De nombreux parlementaires espéraient voir se concrétiser une entente qui aurait permis d'adoucir cette discipline, mais cela ne s'est pas réalisé. La raison en est simple : les comités permanents de la Chambre des Communes et du Sénat sont de simples prolongements de la Chambre et les principes du gouvernement par un parti et ceux de l'esprit de parti s'y appliquent de la même façon.

L'importance accrue des médias et, en particulier, de la télévision, a également encouragé la discipline de parti et l'a même peut-être rendue encore plus nécessaire. Les médias sont devenus le principal moyen dont disposent le gouvernement et les partis pour communiquer avec le public, et surtout avec l'électorat. Ils ont favorisé l'esprit de parti et la concurrence entre les partis, car ils sont constamment à l'affût du sensationnel, des conflits et de la controverse. La presse étant toujours à la recherche de nouvelles et les politiciens voulant toujours se faire remarquer, la concurrence entre les partis se manifeste régulièrement, voire même tous les jours. Il suffit pour s'en convaincre de suivre la période des questions à la Chambre des Communes; on dirait une vraie fosse aux lions.

La presse s'en est souvent prise à la discipline de parti, surtout parce que cela limitait son accès à la controverse au sein des partis, en particulier au sein du parti au pouvoir. En effet, la presse étant toujours à l'affût des brèches dans la discipline des partis, ceux-ci s'attachent encore davantage à conserver cette discipline.

Les éléments que nous venons de souligner ont renforcé le besoin d'une discipline de parti pour la conduite d'un gouvernement parlementaire. Les partis législatifs ont eu recours aux caucus pour satisfaire ce besoin, ce qui a eu pour résultat au cours des deux dernières décennies, d'accroître l'influence exercée par les caucus sur la politique du parti. Paradoxalement, le fait de relâcher la rigidité de la discipline du parti à huis clos l'a renforcée en public. Les caucus sont devenus des tribunes au sein desquelles on a discuté des intérêts régionaux et d'autres intérêts dont il n'est pas toujours possible de tenir compte dans le cadre de la politique d'un parti. Les discussions qui se déroulent au sein du caucus sur la question des gagnants ou des perdants dans un domaine donné sont plus franches que lorsque le parti les aborde publiquement. Le caucus est donc devenu une sorte de soupape de sécurité pour l'expression du mécontentement sur la politique du parti. C'est également un mécanisme qui permet à ses membres de s'assurer que les politiques du parti tiennent pleinement compte de leurs répercussions politiques, tant sur le plan de la stratégie que sur celui de la représentativité politique, le tout dans le cadre des contraintes d'un gouvernement de parti. Les travaux de recherche de cette Commission ont indiqué que les caucus sont devenus plus actifs et plus influents au cours des dernières décennies. Les députés d'un parti défendent vigoureusement dans le huis clos du caucus les intérêts régionaux et d'autres intérêts sur des questions de politique, même s'ils doivent par la suite s'interdire d'exprimer une opinion personnelle en public dans l'intérêt de la discipline du parti[1].

Étant donné toutes les caractéristiques d'un gouvernement de parti, pour que le Parlement puisse tenir le Cabinet responsable de ses décisions, il faut que les structures et les processus parlementaires soient organisés de façon à permettre aux députés d'assumer leur responsabilité de représentation, tout en tenant compte des exigences essentielles d'un gouvernement de parti. Que le Parlement soit capable ou non de tenir le Cabinet responsable de ses actes et qu'il puisse ou non servir de tribune nationale pour les débats publics dépend des députés. Les députés doivent pour leur part pouvoir examiner suffisamment les questions d'importance nationale, consulter certains groupes d'influence, discuter ouvertement avec eux des questions de politique et scruter les mesures prises par l'exécutif et la bureaucratie.

La nécessité de cette discipline de parti a limité les possibilités des députés de participer de façon indépendante et en public à des débats sur les politiques. De plus, il faut se rappeler que certains groupes d'influence organisés n'ont pas seulement remis en question les députés dans leur rôle de représentants du corps politique, mais ils les ont même court-circuités.

On a donc constaté que malgré un régime important de comités et l'accroissement du soutien administratifs et des services de recherche, la participation des députés aux délibérations menant à la prise de décision a parfois été limitée. Les députés ont limité leur action politique en dehors des contraintes de la discipline du parti, surtout parce que le régime des comités législatifs est devenu un reflet de la Chambre des Communes elle-même. Très rarement les comités ont-ils pu fonctionner de façon non partisane. Ces exceptions montrent cependant comment les députés, en comité, pourraient contribuer à fournir au Parlement et au gouvernement des analyses de politique et des suggestions qui viendraient compléter celles qui émanent des fonctionnaires et de sources extra-parlementaires[2].

Pour permettre aux députés de jouer un rôle public plus important, on pourrait instaurer des comités d'enquête dont le mandat serait d'étudier les questions d'intérêt public qui surgissent, avant que les partis n'aient pris position sur ces questions. Dans ces comités, les députés pourraient enquêter, délibérer et faire des recommandations, indépendamment des considérations partisanes. Il faudrait établir une distinction entre les comités législatifs et les comités d'enquête que nous proposons. Cette distinction est nécessaire, car il faut que les comités législatifs soient soumis à la discipline du parti puisqu'ils examinent les mérites de la législation proposée par le gouvernement et de ses intentions d'engager des dépenses. L'expérience prouve que les comités d'enquête et les groupes de travail ayant les mêmes fonctions, ne sont pas complètement à l'abri des considérations partisanes. Toutefois, l'expérience démontre aussi que lorsque les partis désirent travailler en comités parlementaires pour enquêter sur des questions qui n'ont pas encore fait l'objet de divisions partisanes, ils peuvent en arriver à des résultats sérieux.

Un autre facteur important qui limite la possibilité pour les députés de manifester à leurs électeurs qu'ils se conduisent de façon responsable est l'apparition d'un nombre croissant de groupes d'influence qui prétendent être les représentants légitimes de secteurs importants de la communauté politique. Leurs réclamations ont toutefois été dirigés surtout vers le Cabinet et la bureaucratie plutôt que vers le Parlement. Cela affaiblit donc

indirectement le contrôle du Parlement sur l'exécutif. Il n'empêche qu'au cours des dernières années, les procédures parlementaires usuelles et les audiences publiques spéciales des comités parlementaires ont incité nombre de ces groupes à participer plus activement au débat public. Aux yeux de plusieurs de ces groupes d'influence, les comités parlementaires leur imposent des exigences difficiles à satisfaire parce qu'ils disposent de peu de temps, d'argent ou de personnel, pour participer à des activités qu'ils ne jugent pas toujours capables d'orienter les politiques du gouvernement. De plus, même si les audiences des comités sont publiques, la presse ne leur donne que rarement tout l'écho que de tels groupes cherchent à obtenir pour assurer une diffusion aussi large que possible de leurs opinions. Ces groupes d'influence ne jugent que rarement les exigences de la participation aux activités parlementaires sont justifiées, comme lorsque les comités font enquête sur des orientations ou des choix de politiques à venir.

Si les représentants élus doivent pouvoir tenir le gouvernement responsable de ses actes pour le bien public et pour répondre aux attentes des citoyens, alors le Parlement devrait être la principale tribune au sein de laquelle les groupes d'influence devraient définir leurs intérêts propres. Ils pourraient ainsi expliquer leurs préférences en matière de politiques dans la perspective plus large de l'intérêt national. Il faut toutefois se rappeler que dans la mesure où l'esprit de parti dominera les travaux et les audiences des comités, les députés, et donc le Parlement comme institution, auront une action limitée. Ils ne pourront que difficilement répondre aux attentes divergentes des groupes qui s'adressent à eux et donner suite aux préoccupations de ces groupes tout en sauvegardant l'intérêt public. Le rôle du Parlement est de pousser plus loin ce processus de réconciliation plutôt que de chercher à réduire ou à éliminer les activités de ces groupes d'influence.

Si l'on veut réaffirmer la primauté du Parlement comme tribune principale pour les débats publics au Canada, tout en sachant que les considérations partisanes ne disparaîtront pas totalement des discussions parlementaires qui touchent des intérêts divergents, il faut disposer de structures et de mécanismes qui permettent aux principaux groupes d'influence de participer à l'examen et à la discussion publique de leurs revendications. Il ne faudrait pas que cette participation soit limitée aux comités permanents structurés selon des lignes politiques nettement différenciées. Il faudrait au contraire qu'elle prenne place non seulement au sein des comités d'enquête que nous proposons, mais aussi dans un petit nombre de comités qui s'intéressent à des questions plus générales qui ne figurent pas habituellement à l'ordre du jour des autres comités : par exemple, le budget, la politique de réglementation, les sociétés de la Couronne et les relations fédérales-provinciales ou intergouvernementales. On pourrait s'attendre à ce que la presse s'attarde davantage aux audiences de ces comités, ce qui permettrait au grand public de mieux comprendre la portée de leurs travaux et de mieux saisir certaines questions.

Ces comités ne seraient certainement pas exempts de considérations partisanes, puisqu'ils s'interrogeraient sur des sujets touchant d'importantes questions de politique sur lesquelles les partis ont des prises de position générales, quand ce ne sont des politiques détaillées. Les considérations partisanes ne seraient donc pas absentes des travaux des comités lorsque ceux-

ci recevraient les représentants des principaux groupes d'influence. Il n'empêche que l'examen critique des témoignages n'est pas étranger à notre fonctionnement parlementaire et pourrait être utilisé à bon escient pour des groupes d'influence qui cherchent, par leur action politique, à influencer les politiques d'intérêt public.

Ces mécanismes présentent plusieurs avantages. Les groupes d'influence deviendraient plus conscients des contraintes qui influencent l'élaboration des politiques d'intérêt public. Les parlementaires deviendraient des décideurs mieux informés puisqu'ils pourraient profiter plus régulièrement de l'expérience de ces groupes d'influence. En faisant ainsi mieux connaître les complexités inhérentes à l'élaboration des politiques, on contribuerait à l'éducation du grand public. En disposant de meilleures connaissances, la législature pourrait mieux conseiller le cabinet, et influencer ses décisions.

Même si les groupes d'influence réussissent à être plus visibles et à avoir des relations plus ouvertes qui leur permettent d'exposer leurs opinions, il faudrait songer à faire usage de la technologie de pointe pour s'assurer que les députés puissent se tenir au courant des préoccupations de leurs mandats et de celles du public en général. Jusqu'à présent, l'action politique des partis et des groupes d'influence ont creusé un écart beaucoup plus important que prévu entre le gouvernement et les citoyens. Notre régime de gouvernement de parti ne permet pas toujours au parti au pouvoir de disposer de suffisamment de renseignements sur les opinions et les préférences des citoyens quant aux questions d'actualité. On pourrait instaurer, grâce à la technologie moderne, de nouveaux moyens de communication entre les élus et le public. Cela permettrait au Parlement de devenir plus efficace dans ses relations avec la bureaucratie et de mieux répondre aux attentes des citoyens, tout en satisfaisant mieux son obligation de rendre compte.

Les commissaires sont d'avis que si le Parlement doit détenir le pouvoir de tenir le Cabinet et les ministres responsables de l'administration des affaires publiques, il faut réaffirmer la primauté des représentants élus sur les diverses autres entités administratives. Celles-ci sont en principe conçues pour aider le Parlement à assumer ses responsabilités. Les institutions administratives, qui ont donc été créées pour aider le Parlement à tenir le Cabinet responsable de l'utilisation des pouvoirs qu'il détient, devraient donc servir le Parlement et non pas le diriger. Bon nombre d'organismes relevant du Parlement, dont la Commission de la Fonction publique, le Bureau du commissaire aux langues officielles, les commissaires de la Protection de la vie privée et de l'accès à l'information et le Bureau du vérificateur général, font enquête sur l'application de la législation et la gestion des programmes et en font l'évaluation et la vérification. Nous, commissaires, sommes d'avis que nos représentants élus au Parlement n'ont pas toujours donné suffisamment de directives à ces organismes, ni toujours exercé sur elles un contrôle adéquat. On se retrouve donc avec une partie importante de la bureaucratie, créée surtout au cours des dernières décennies, qui fonctionne indépendamment de l'exécutif qu'elle est censée analyser en détail et indépendamment de la branche législative qu'elle doit assister dans sa fonction d'examen de l'exécutif.

Pour s'assurer que cette obligation de rendre compte est une fonction essentielle du gouvernement parlementaire et qu'elle est perçue comme telle, nos représentants élus doivent définir plus clairement les critères, les procédures et les stratégies qu'adoptent ces organismes pour la réalisation de leur mandat. Pour que les députés puissent donner à ces organismes les directives nécessaires, il faudrait organiser des tribunes à cette fin au Parlement. Les commissaires suggèrent donc qu'un nouveau comité parlementaire sur la Fonction publique passe en revue l'ensemble du travail de la Commission de la Fonction publique, du Bureau du commissaire aux langues officielles, des commissaires à la protection de la vie privée et à l'accès à l'information. Ce nouveau comité étudierait les rapports de ces organismes sur la performance de la Fonction publique d'après des critères que les politiciens auraient eux-mêmes définis et classés par ordre d'importance. Ce même comité pourrait également étudier les budgets de dépenses de ces organismes parlementaires et les approuver. Le Comité des comptes publics pourrait fournir des directives au Bureau du vérificateur général et examiner ses budgets de dépense pour faciliter le fonctionnement efficace de ce Bureau.

Si l'on veut que le Parlement soit capable de tenir le Cabinet responsable des mesures prises par l'exécutif, une autre considération se présente, celle des responsabilités accrues de l'État à l'échelle internationale. La complexité croissante, la portée des traités et des ententes internationales, et l'influence des forces internationales sur les questions d'ordre national ont conféré plus d'influence à l'exécutif politique que jamais. L'exécutif exerce cette influence, au moyen des politiques étrangères et des initiatives du Canada dans le domaine des affaires extérieures, sur toute la gamme des décisions politiques prises au pays. On assiste à une internationalisation de la prise de décision nationale. Il est donc essentiel de renforcer le rôle du Parlement en matière de politique étrangère et sur le plan des ententes internationales.

La ratification est une forme de reconnaissance officielle par laquelle un état accepte d'être lié par un traité ou une entente internationale. Les mécanismes actuels de ratification n'exigent pas la participation du Parlement, même si en pratique le gouvernement cherche souvent à obtenir l'approbation parlementaire avant la ratification d'une entente. Étant donné que les responsabilités internationales de plus en plus grandes de l'État entraînent la remise en question du contrôle démocratique, les commissaires estiment qu'il est souhaitable d'assurer un fondement à la ratification parlementaire des traités internationaux et d'adopter d'autres mesures pour renforcer l'examen parlementaire dans ce domaine. L'arène internationale a de plus en plus d'importance pour le Cabinet et les cadres supérieurs de la Fonction publique. La portée accrue des actions de l'exécutif doit correspondre à celle des actions du Parlements dont les responsabilités ont aussi pris de l'ampleur. Cela permettra d'ailleurs de sensibiliser les Canadiens aux réalités internationales qui influenceront de plus en plus leur avenir.

Gouvernement responsable et État administratif

Le régime de gouvernement responsable en vigueur au Canada exige que les ministres, collectivement et individuellement, détiennent le pouvoir dans

l'administration des affaires publiques. Cette nécessité impose à son tour que les ministres contrôlent le vaste appareil administratif qu'est le Gouvernement du Canada. L'inquiétude déjà formulée par le passé quant au fait que le Cabinet n'avait pas le degré souhaité de contrôle sur la bureaucratie a déjà provoqué des changements. L'organisation et les modes de fonctionnement du Cabinet ont été modifiés et structurés, on y a ajouté au cours des dernières années divers services de soutien, afin de répondre aux exigences d'un État administratif moderne. Nous passerons rapidement en revue les réformes apportées à la branche exécutive du gouvernement, ce qui facilitera l'étude d'autres mesures destinées à aider le Premier ministre et le Cabinet à diriger la branche administrative de plus en plus vaste et de plus en plus complexe du gouvernement.

Il est impératif d'avoir un président directeur général (PDG) au sommet de toute organisation complexe si l'on veut un contrôle et une direction de l'ensemble des activités de l'organisation. Le gouvernement, comme les autres organisations, ne peut être efficace que s'il tient compte des principes d'intégration et de cohérence. C'est dans le respect de ces principes que le Premier ministre a assumé le rôle de PDG. L'expansion de l'activité de l'État a rendu les politiques et les programmes publics de plus en plus interdépendants. La planification et la coordination prennent donc de plus en plus d'importance dans le contexte des responsabilités de l'exécutif. De par la Constitution, le Premier ministre détient l'autorité et la responsabilité ultime de la planification et de la coordination au niveau exécutif. Les Premiers ministres qui nous ont gouverné récemment ont fait face à ce défi de trois façons : en renforçant leur autorité grâce à une structure plus hiérarchisée du Cabinet; en réduisant leur sphère de contrôle en travaillant essentiellement avec un Cabinet restreint; et en augmentant leur personnel de soutien pour les aider à alléger leurs responsabilités de PDG.

On a également constaté une évolution constante de la structure des cabinets. Cette évolution s'est faite à la fois pour faire face à la complexité du processus décisionnel dans un état moderne et pour assurer le contrôle politique sur les vastes bureaucraties administratives de l'État. Les comités *ad hoc* du Cabinet sont apparus avant la Seconde Guerre mondiale; la structure de comités, elle, a pris forme au milieu des années 1960. Les Premiers ministres se sont toujours entourés de petits groupes de conseillers très proches issus des cadres supérieurs de leur bureau. Cette évolution est également devenue plus formelle pendant les années 1960 et 1970 quand le Comité du Cabinet, chargé des priorités et de la planification, est devenu le centre réel du pouvoir exécutif, ne relevant que du Premier ministre. Même si, en théorie, l'ensemble du Cabinet peut encore avoir le dernier mot sur les mesures prises par l'exécutif, il en est venu à accepter les décisions du Cabinet restreint qu'est le Comité du Cabinet, chargé des priorités et de la planification.

Le Premier ministre a besoin, comme chef de parti et comme PDG du gouvernement, d'une certaine indépendance même à l'égard du Comité du Cabinet chargé des priorités de la planification. C'est pourquoi les Premiers ministres, de l'époque de Lester B. Pearson jusqu'à ce jour, s'en sont beaucoup remis à leurs conseillers du Cabinet du Premier ministre (CPM) et

du Bureau du Conseil privé (BCP), accordant ainsi une influence considérable à un petit nombre de cadres supérieurs de ces deux bureaux. Le CPM et le BCP sont, en effet, les « ministères » du Premier ministre pour la conduite de la stratégie politique d'une part et pour la détermination des priorités politiques, comme pour mettre au point la coordination administrative, de l'autre.

Outre le fait de fournir de l'aide aux Premiers ministres dans leurs fonctions de plus en plus complexes et difficiles de PDG, une structure de Cabinet hiérarchisée reposant sur des assises complexes servait également à d'autres fins. Cette structure et la création d'un régime de comités qui correspondaient aux principaux domaines de politiques devaient permettre à tous les ministres d'être mieux informés des choix de politiques et de pouvoir mieux coordonner les activités entreprises dans des domaines connexes et par les organismes concernés. On attendait de ces modifications organisationnelles qu'elles aident les membres du Cabinet à garder le contrôle de certaines politiques interdépendantes dont ils assument la responsabilité collectivement.

Dans une certaine mesure, le régime de comités a décentralisé le processus décisionnel du Cabinet. Dans le cadre des priorités et des plans définis par le Cabinet restreint, les comités du Cabinet peuvent en effet maintenant prendre des décisions au nom de l'ensemble du Cabinet. Ces divers comités, y compris celui chargé des priorités et de la planification ont également établi des contrôles sur certains aspects de l'exercice du pouvoir au sein du système exécutif. Ils ont en particulier renforcé le processus décisionnel collectif et vérifié l'indépendance de chaque ministre. Le régime de comité a permis aux ministres concernés d'évaluer les propositions de leurs collègues de façon plus détaillée qu'ils ne pouvaient le faire pendant les réunions de l'ensemble du Cabinet. En réalité, c'est en partie le motif qui a prévalu à cette modification. En effet, étant donné l'interdépendance croissante des politiques et des programmes nationaux, les ministres pris isolément ne devraient pas avoir les pleins pouvoirs décisionnels quand une réaction mieux coordonnée du gouvernement s'avérait plus efficace.

Les comités du Cabinet devaient également permettre de contenir l'influence des cadres supérieurs des ministères sur leurs ministres, ainsi que de réduire les pouvoirs discrétionnaires du ministre pris isolément, et donc de renforcer les moyens dont l'exécutif politique disposait pour examiner les actions de la bureaucratie. Au sein des comités du Cabinet, chacun des membres du Cabinet évalue les propositions des autres de la même façon que le font, indirectement, les cadres supérieurs des autres ministères. Les évaluations peuvent fournir aux ministres une mesure de l'indépendance de leurs propres cadres supérieurs et des groupes « clients » intéressés par certains ministères. De la même façon, on attendait des organismes centraux comme le CPM, le BCP, le BRFP, le Conseil du Trésor, le ministère des Finances et, de 1979 à 1984, le DEDER et le DEDS, qu'ils fournissent au Premier ministre et au Cabinet les compétences et le soutien administratifs pour contrer l'autonomie institutionnelle des bureaucraties ministérielles et pour les aider dans le processus d'intégration des politiques. Ces « super-bureaucrates » peuvent en théorie contenir et coordonner l'activité des ministères à vocation particulière et des organismes centraux pour permettre

aux ministres d'affirmer collectivement leur contrôle politique sur l'état administratif.

La « formalisation » croissante du Cabinet, son régime de comités et l'appui apporté par les organismes centraux ont amélioré l'aptitude des ministres à gérer les affaires publiques. Cette évolution n'a toutefois pas assuré totalement le contrôle d'une bureaucratie de plus en plus complexe et, de l'avis de certains Canadiens, de plus en plus difficile à gérer. Il n'a pas non plus été évident que cette évolution n'offrait pas d'inconvénients. Les commissaires sont d'avis qu'il y a une limite au degré de soutien que les organismes peuvent apporter au processus décisionnel et à la coordination des décisions du Cabinet. Les structures et les mécanismes bureaucratiques ne sont pas des substituts à l'orientation et au contrôle politique réels. Ils ne créent pas une « volonté politique » insaisissable; ils ne peuvent pas non plus la renforcer à moins qu'elle n'existe déjà. Nous reconnaissons volontiers que ces organismes centraux constituent une protection nécessaire, bien qu'insuffisante, contre la fragmentation et la diffusion inévitable du pouvoir vers les bureaucrates dans un état administratif moderne. Ils apportent une contribution importante au contrôle intégré des activités de l'ensemble des ministères, des organismes et des sociétés de la Couronne du gouvernement. Ces organismes centraux ne peuvent cependant réaliser efficacement leurs objectifs que sous le contrôle étroit des ministres et, en particulier, sous celui du Premier ministre. En l'absence d'une telle direction ministérielle, ils deviennent un autre échelon de bureaucratie à contrôler. Il faut souligner de plus que les organismes centraux, dont les mandats se recoupent les uns les autres, se font souvent concurrence. En bref, il faut s'assurer que chaque ministère du gouvernement soit organisé en fonction de son orientation propre et du contrôle politique dont il a besoin pour réaliser ses objectifs.

La nomination de ministres « juniors » ou de ministres d'État a parfois permis au Cabinet d'exercer un contrôle plus efficace sur certains aspects précis de la politique et de l'administration publique. La nomination de ces ministres n'a toutefois jamais été très systématique. Les commissaires sont d'avis qu'il serait intéressant d'adopter un système ministériel plus complexe avec un plus petit nombre de ministres « seniors » auxquels se rapporteraient un plus grand nombre de ministres « juniors ». Il faudrait pour le moins apporter des clarifications pour réduire l'incertitude actuelle quant aux relations des ministres « juniors » ou des ministres d'État aux ministres « seniors » dont ils relèvent et aux ministres « seniors » en général. Certains observateurs se sont inquiétés de la croissance du Cabinet au cours des deux dernières décennies, croissance en partie imputable à la nomination de ministres « juniors ». Étant donné la complexité et l'ampleur de l'organisation du gouvernement du Canada, l'exercice d'un contrôle politique adéquat avec l'application concomitante d'un ensemble raisonnablement cohérent de politiques gouvernementales nécessite un Cabinet assez important, hiérarchisé dans une certaine mesure, tant pour ce qui concerne les comités que les portefeuilles importants dirigés par des ministres « seniors ».

Certaines mesures, comme la nomination de ministres « juniors », prises dans le but d'augmenter le contrôle des représentants politiques sur la bureaucratie des ministères, ont connu quelques succès. On a toutefois réalisé

des progrès insuffisants dans le domaine d'un plus grand contrôle sur les sociétés de la Couronne et les organismes de réglementation. Ces entités, en particulier les principaux organismes de réglementation, ont pris une importance politique dans de nombreux domaines vitaux de l'activité économique canadienne. Non seulement la portée et l'activité de réglementation s'est-elle considérablement élargie depuis la Seconde Guerre mondiale, mais en plus, des domaines comme ceux de la radio, des télécommunications et des transports, qui relèvent depuis plus longtemps de la réglementation fédérale, ont pris encore plus d'importance. Les divers gouvernements qui se sont succédés ont commandé des études et préparé des législations pour contrôler ces organismes. Ils n'ont toutefois pas encore trouvé de solutions pleinement satisfaisantes. Ces formes non ministérielles d'organisation gouvernementale menacent, sans une direction et un contrôle adéquat de l'exécutif, de miner nos principes de gouvernement responsable. Le Canada a permis à ces organismes d'acquérir trop d'autonomie et de pouvoir discrétionnaire et ils sont pratiquement devenus des organismes distincts du gouvernement.

Il faut reconnaître qu'il est difficile de trouver les instruments et les mécanismes qui conviennent pour diriger et contrôler les sociétés de la Couronne et les organismes de réglementation. Tous ne sont pas semblables. Ce ne sont pas des ministères du gouvernement et leur existence est justifiée par des finalités différentes qui exigent des régimes de gestion différents.

Comme on l'a déjà vu dans la Partie III de ce Rapport, les commissaires s'inquiètent de la tendance qui consiste à gérer les sociétés de la Couronne dans un vide stratégique, sans formuler d'orientation claire pour encourager la participation du public. Les systèmes de gestion et les contrôles gouvernementaux plus efficaces ne peuvent donc être évalués que dans le cadre plus vaste de la concurrence et de la réforme de la réglementation. Nous pensons qu'on a trop facilement interprété des demandes de contrôle plus strict comme une dénonciation de l'immobilisme bureaucratique entourant les sociétés de la Couronne plutôt que comme des demandes pour la mise au point d'un système plus efficace de gestion stratégique au service à la fois du gouvernement et des activités de ces sociétés, une fois qu'on a décidé que ces activités sont des instruments clés des politiques d'intérêt public.

Il est essentiel, en particulier pour les sociétés de la Couronne à caractère commercial, que ce zèle en faveur de l'obligation de rendre compte ne conduise pas à une guerre bureaucratique qui laisserait les ministres à l'écart et le Parlement à se demander ce que ces sociétés sont censées faire. Les commissaires n'ont pas consacré beaucoup d'efforts aux autres systèmes de gestion qui peuvent s'offrir. C'est pourquoi ils incitent le gouvernement à expérimenter des modèles qui pourraient se rapprocher davantage de ceux utilisés par les entreprises du secteur privé.

Nous recommandons en particulier que l'exécutif ait les pouvoirs statutaires nécessaires pour formuler des directives de politique aux sociétés de la Couronne et aux organismes de réglementation, sauf dans les cas où le Parlement, pour des raisons valables, interdirait explicitement de tels pouvoirs, comme ce pourrait être, par exemple, le cas pour certains organismes culturels. Nous sommes aussi favorables à la pratique voulant que

les budgets d'investissement des sociétés de la Couronne soient soumis à l'approbation du Cabinet. Nous recommandons de plus que le Cabinet continue à chercher des moyens pour étudier plus à fond les règlements élaborés par les organismes de réglementation.

Cette description se situe dans la perspective du concept traditionnel du rôle des fonctionnaires, qui sont là pour mettre en application les politiques d'intérêt public. La Fonction publique a toutefois fait elle aussi l'objet de politiques. Un Canadien sur cinq appartenant à la population active est employé de l'État. Il a des droits qui doivent être protégés, et même, peut-être, élargis et précisés.

L'apparition de la négociation collective à l'échelle fédérale et provinciale, dans les années 1960, a traduit une reconnaissance croissante des fonctionnaires comme citoyens et comme employés. Les droits à la négociation collective du secteur public n'ont cependant jamais égalé ceux du secteur privé. Pendant la plupart des années 1960 et au début des années 1970, on n'a pas noté de conflit apparent entre la responsabilité du gouvernement comme gestionnaire de la Fonction publique et comme gestionnaire de l'économie. À partir de là, le conflit entre ces deux fonctions est devenu plus manifeste. Les fonctionnaires sont devenus l'objet des nouvelles politiques de gestion économique qui, dans certains cas, avaient pour but de supprimer ou de réduire leurs droits. Même si on a beaucoup discuté des salaires et des grèves dans la Fonction publique avant le milieu des années 1970, le contrôle direct des salaires n'est survenu qu'avec le programme anti-inflation de 1975–1977 et avec le programme des six et cinq pour cent de 1982–1983. Le premier imposait des contrôles à la Fonction publique, ainsi qu'aux principaux éléments du secteur privé, et cherchait à contrôler et les salaires et les prix. Il s'appliquait à la fois à l'échelle fédérale et à l'échelle provinciale. Le programme des six et cinq pour cent, lui, ne touchait que les fonctionnaires fédéraux. Le gouvernement fédéral a cependant songé, sous la pression, à l'étendre aux autres secteurs et en particulier aux bénéficiaires des subventions fédérales.

Il faut rattacher ces mesures à une série d'autres étapes aux moyens desquelles le gouvernement songeait également à réduire les droits à la négociation accordés antérieurement. Le Conseil du Trésor adopta une position plus rigoureuse sur le nombre de travailleurs désignés comme « essentiels » pendant les grèves. Cette mesure atténua l'efficacité des grèves dans le secteur public, mesure que les tribunaux ont d'ailleurs appuyée par la suite. Certaines provinces ont eu plus souvent recours aux lois sur le retour au travail. Les droits à la négociation n'ont été conservés que si l'on ne s'en servait pas trop souvent ou de façon trop dure. Certains programmes provinciaux de restrictions ont érodé encore davantage la situation des fonctionnaires.

Les commissaires concluent que, puisque au cours des deux dernières décennies la bureaucratie a crû au même taux que la main-d'œuvre active, et puisque les salaires du secteur public réagissent aux forces économiques, il n'y a pas de raison de regretter l'existence des droits à la négociation collective

dans le secteur public, à condition qu'ils n'outrepassent pas les droits de la collectivité en ce qui concerne la santé et la sécurité publique.

On s'interroge également, outre les droits à la négociation collective, sur les droits politiques des fonctionnaires. Ceux-ci sont en effet dans certains cas étroitement reliés à l'examen attentif des actions de la bureaucratie qui constitue l'un des éléments fondamentaux d'un gouvernement responsable. Les commissaires estiment que les cadres supérieurs du gouvernement, permanents de la Fonction publique, ne devraient pas avoir le droit de participer à des activités politiques partisanes. Les autres fonctionnaires devraient cependant être libres de participer à toute la gamme des manifestations politiques, sauf dans les cas où cela pourrait entraîner des conflits d'intérêt. Il n'est pas plus difficile d'établir ici la distinction entre cadres supérieurs et cadres « juniors » qu'il ne l'est de définir des critères pour déterminer qui a le droit de grève; on pourrait utiliser une méthode semblable pour faire la distinction entre ces deux groupes.

Il y a deux façons distinctes de faire des nominations : les nominations au « mérite » et le « patronage ». Chacune aide les politiciens à assurer dans une certaine mesure le contrôle sur la bureaucratie, les conseils d'administration, les organismes et les sociétés de la Couronne. On a cependant laissé entendre que le sommet de la hiérarchie de la Fonction publique fédérale est devenu beaucoup trop politisé. Même s'il y a eu des cas où des nominations manifestement politiques violaient l'idéal d'une fonction publique neutre, il ne semble pas que l'argument voulant que les cadres supérieurs de la Fonction publique soient devenus politisés vaille d'être retenu comme une critique générale. Le système de nomination reposant sur le mérite, et sujet à la recommandation du greffier du Conseil privé, a bien fonctionné.

Par contre, les nominations à bon nombre de conseils d'administration et d'organismes ont de façon traditionnelle été faites en fonction de recommandations politiques transmises au Premier ministre. Il est possible qu'il y ait trop de nominations de cette catégorie et que l'intérêt public serait mieux servi si ces nominations n'étaient faites qu'au mérite. Un groupe représentant tous les partis et nommé par le comité parlementaire proposé sur la Fonction publique pourrait étudier la pratique actuelle des nominations par décret aux conseils d'administration, aux organismes, aux postes à l'étranger, aux postes supérieurs des ministères ainsi que dans les Cabinets des ministres. Cela permettrait d'identifier les postes dans lesquels la sensibilité partisane présente nettement un avantage. Les commissaires estiment que ce devrait être là un processus général d'examen, continuel, et que les nominations, où l'esprit de parti ne présente pas clairement un avantage, devraient être faites au mérite. De plus, les nominations par décret à des postes de la Fonction publique, mais non traditionnels, devraient être faites de façon plus ouverte. Dans un système parlementaire, l'exécutif a sans aucun doute le droit de procéder à de telles nominations, mais le Cabinet devrait, en premier lieu, informer le comité parlementaire des nominations possibles. La libre discussion des critères servant au choix s'avérerait particulièrement utile quand il s'agit de combler des postes de conseillers supérieurs de politiques.

Notes

1. Se reporter à Paul G. Thomas, « Le rôle des caucus des partis nationaux », dans *Les partis et la représentation régionale au Canada*, vol. 36, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.
2. Se reporter à Peter Dobell, « Some Comments on Parliamentary Reform », dans *Institutional Reforms for Representative Government*, vol. 38 des études préparé pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.

Gouvernement représentatif et groupes d'influence

La double représentation, de la population et des régions, façonne le gouvernement parlementaire au Canada. Ces principes ne déterminent cependant pas qui est représenté, ni comment. De façon traditionnelle, les partis politiques canadiens se sont faits la concurrence pour représenter les citoyens. À l'échelle nationale et provinciale, les partis présentent aux citoyens différentes définitions de l'intérêt public et différents moyens de le réaliser. Implicitement, ces principes indiquent la façon dont les intérêts sociaux et économiques devraient être représentés. Quant à la façon dont les partis formulent leurs choix, elle traduit les structures internes de leur processus décisionnel. Certaines activités des partis sont financées à même les fonds publics, d'autres sont réglementées par les lois, mais ce sont les partis eux-mêmes qui décident de leurs prises de position sur les politiques d'intérêt public et qui choisissent leurs propres chefs, leurs candidats et leurs dirigeants.

Ces dernières années, les représentants de nombreux groupes touchés par l'intervention de l'État et les politiques d'intérêt public ont été engagés plus directement dans la prise de décision gouvernementale. Ces groupes font des efforts marqués pour présenter leurs opinions sur des questions de politique et pour les défendre. Cette participation à la prise de décision a des répercussions pour les partis, pour le Parlement et pour le constitutionnalisme canadien.

Les partis, les groupes d'influence et la représentation politique

La domination des partis a fait que la vie politique canadienne est fortement structurée. Le gouvernement de parti a façonné la politique canadienne, de façon importante au Parlement et moins aux divers autres paliers de l'organisation des partis. Nos partis politiques ne sont pas des organisations centralisées, mais les membres partagent un intérêt commun pour obtenir le pouvoir gouvernemental. La nécessité de mobiliser l'appui de l'électorat fait naître la discipline dans l'organisation du parti. Plusieurs événements ont toutefois touché l'organisation et le fonctionnement des partis et l'aptitude du système de parti à fonctionner comme le seul instrument de représentation politique au Canada.

Tout d'abord, la télévision a accentué le caractère personnalisé des partis politiques. Les chefs de partis, et en particulier le Premier ministre, ont acquis plus d'importance que leurs collègues et que l'ensemble du parti parce que la concurrence électorale telle que présentée et vue à la télévision met l'accent sur le leadership. En second lieu, les enquêtes sur l'opinion publique et les sondages ont aidé les gouvernements à concevoir des politiques destinées à répondre à des préférences diverses, qu'il s'agisse de région, de classe, de sexe, de religion, d'âge ou d'idéologie en général. La télévision et le recours aux sondages ont sensiblement miné deux des plus importants rôles des membres d'arrière-banc du parti. La télévision mine leur rôle en transmettant les politiques du parti à l'électeur tandis que les sondages le minent en transmettant l'opinion de la base aux dirigeants du parti. Troisièmement, des

groupes d'influence particuliers, bien organisés, se sont également intéressés au processus de la représentation politique. Ces trois éléments pris ensemble ont eu des conséquences importantes pour le gouvernement de partis.

L'évolution technologique, la télévision et les techniques d'enregistrement de l'opinion publique ont profondément affecté la politique. Les partis établis s'y sont adaptés, peut-être parce que cette évolution ne met pas en cause leur place dans les institutions d'un gouvernement représentatif. Cependant, les partis ont commencé à avoir recours à la presse et aux résultats des sondages pour viser des groupes particuliers de la population grâce à des diffusions sélectives et à des listes d'expédition. Par contre, ils n'ont pas bien réussi à s'adapter à la prolifération de groupes d'influence organisés. Ces partisans présentent un défi pour les partis et pour le gouvernement.

La référence à des groupes d'influence évoque des images très divergentes. Ils peuvent sembler d'une part des éléments essentiels de la démocratie. Ils offrent la possibilité à ces citoyens de faire connaître leurs opinions. Ils permettent également à des personnes qui partagent les mêmes opinions de regrouper leurs ressources pour s'assurer une audience. Ils fournissent aussi des canaux de communication classiques pour la participation aux élections générales. Ils sont enfin essentiels pour une formulation efficace des politiques.

L'autre image est celle de « l'intérêt spécial ». Celle-ci évoque l'étroitesse, l'égoïsme, l'égocentrisme qui ne cadrent pas avec « l'intérêt public ». Ce sont aussi des groupes riches et puissants qui prennent des « raccourcis » pour obtenir des privilèges et frustrer d'avantage la volonté populaire de certains. Le terme évoque également la cacophonie, les notes discordantes de petits groupes, parfois suffisants, pour empêcher l'atteinte d'un consensus et paralyser une prise de décision efficace. Bien sûr, les deux images sont en partie vraies et en partie fausses. En se penchant sur la réforme fondamentale des institutions, il est indispensable de traiter de l'émergence des politiques des groupes d'influence et de la nécessité de mettre en place des moyens plus efficaces de consultation entre le gouvernement et les intérêts privés.

Au Canada, les partis politiques ont bien su s'assurer des appuis électoraux variés auprès d'intérêts socio-économiques et régionaux à travers le pays. Si l'idéologie a été un facteur de réussite ou d'échec politique, le leadership et les prises de position ont eu beaucoup plus d'importance, en particulier pour le Parti libéral et pour le Parti progressiste conservateur. Toutefois, sauf pour les relations entre les syndicats et le Nouveau Parti démocratique, il n'y a pas de liens formels établis entre les groupes d'influence organisés et les partis politiques. Les groupes d'influence fonctionnent pour l'essentiel de façon non partisane, poursuivant leurs objectifs grâce à des contacts avec le gouvernement, la Fonction publique et le Parlement. La dominance d'un parti pendant de longues périodes a favorisé l'émergence de ce modèle. De la même façon, la domination d'un parti a découragé certains groupes d'influence particuliers d'établir des liens étroits avec des partis confinés dans l'opposition pendant longtemps. Les liens avec le parti au pouvoir reposent sur le fait qu'il est au pouvoir plutôt que sur ses prises de décision partisanes.

Les groupes d'influence organisés et la représentation politique

Les groupes d'influence organisés poursuivent leurs objectifs de multiples façons. Bon nombre d'entre eux ont souvent instauré des relations particulièrement étroites avec les structures administratives du gouvernement national. L'intervention grandissante de l'État a contribué à leur prolifération et, dans une certaine mesure, à la fragmentation de ces groupes d'influence organisés. L'État a même incité un certain nombre de ces groupes d'influence à s'organiser de façon à pouvoir aider au développement et à la mise en application de politiques nationales. À ce titre, divers mécanismes facilitent la consultation. C'est ainsi que les comités consultatifs et les conseils de tout genre, auxquels siègent toujours des représentants de groupes d'influence, se sont multipliés au cours des deux dernières décennies. Ces tribunes ont généralement pour effet d'établir des liens entre les groupes et la fonction administrative, et non pas directement avec le ministre ou avec le Cabinet.

Certains groupes d'influence font connaître leur position de façon plus ouverte, en se servant de la presse, même s'ils peuvent aussi entrer en contact avec des députés ou des membres du Cabinet. Ces représentants des groupes d'influence font souvent la concurrence aux porte-parole de l'opposition pour critiquer les mesures du gouvernement. Des groupes d'influence de plus en plus nombreux cherchent à établir des relations étroites avec le Cabinet même. Cette évolution s'explique pour une bonne part par la frustration que ces groupes ont pu connaître en traitant avec les divers organismes de l'administration.

La visibilité publique et l'accès à des contacts privés sont donc deux façons d'exercer une plus grande influence sur la prise de décision. La plupart des groupes poursuivent à la fois des stratégies « publiques » et « privées ». Des pages entières de publicité dans les quotidiens, les conférences de presse, les délégations auprès des ministres, les appels téléphoniques entre les démarcheurs et les responsables : tout sert. On constate cependant qu'en général les groupes qui sont bien acceptés par la société qui, poursuivent des objectifs matériels limités et qui ont une structure bureaucratique permanente, préfèrent la « diplomatie tranquille » des réseaux privés bien organisés et des contacts personnels. Quant aux groupes qui se sentent moins acceptés, dont les prises de position sont plus controversées et dont les objectifs sont plus symboliques ou idéologiques, ils tendent à préférer des stratégies plus publiques, en passant par les manifestations jusqu'aux pétitions. Bien évidemment, certains groupes passent avec succès de la position « d'étranger » à celle de « membre privilégié ». Les ministères comme d'autres organismes sont là pour répondre à leurs préoccupations; ils deviennent plus intégrés au processus administratif du gouvernement.

Il faut cependant avoir conscience que les gouvernements deviennent de moins en moins capables de satisfaire le grand nombre de requêtes divergentes qui lui sont faites par les divers groupes d'influence. La complexité croissante de la société se traduit par une fragmentation croissante des intérêts. Par conséquent, il devient de plus en plus difficile pour le processus

politique « normal » de les accommoder tous. Les efforts du gouvernement pour restreindre ses dépenses ont encore accentué le problème : les politiques de croissance « zéro » sont par nature plus conflictuelles que les politiques de croissance. On demande aussi au gouvernement d'établir des politique d'ensemble qui répondent à des intérêts et à des préoccupations plus vastes. Ces demandes visent une plus grande stabilité des politiques financières et économiques, la réduction des pouvoirs discrétionnaires des ministres, des fonctionnaires et des conseils d'administration des organismes de réglementation qui prennent des décisions sans avis préalable aux partis concernés. On cherche également à obtenir une plus grande cohérence des politiques et des pratiques qui affectent des segments importants de la population. Ces tendances vont souvent à l'encontre du processus politique qui répond étape par étape à des intérêts variés qui évoluent avec le temps.

Quelles sont alors les mesures et les mécanismes les meilleurs qui inciteront les groupes d'influence à participer à la prise de décision, en particulier quand il s'agit de politiques économiques du gouvernement? Les commissaires encouragent ces groupes d'influence à interagir de façon plus fréquente, de façon plus ouverte et plus visible, et à davantage tenir compte des préoccupations et des conflits de la société canadienne dans son ensemble. Nous nous en remettons au Parlement pour apporter la solution finale à ces problèmes.

Les apports de la consultation

Dans toutes les sociétés industrialisées modernes, la représentation des intérêts du secteur privé est devenue une question importante pour la prise de décision publique. L'interdépendance de plus en plus grande entre les secteurs public et privé fait que les résultats que peuvent obtenir les principaux intérêts économiques dépendent non seulement de leurs propres initiatives, mais également de l'attitude de l'État à leur égard. En retour, le succès des politiques du gouvernement dépend largement de la façon dont le secteur privé réagit à ces politiques. Cette interdépendance fondamentale a engendré d'intenses pressions qui exigent de nouveaux mécanismes de consultation entre les secteurs public et privé, mécanismes qui supposent inévitablement la participation du milieu des affaires et celui du travail, mais qui s'étendent également dans une plus large mesure aux autres organisations des domaines sociaux et du bénévolat.

Le Canada n'est pas allé aussi loin que d'autres pays dans cette direction de la consultation nationale élargie. Nos habitudes de consultation tendent à être fragmentaires, peu structurées et épisodiques. Compte tenu de l'expérience canadienne au cours des dernières années et des besoins prévus pour l'avenir, comme les pressions continuelles qui nous forcent à nous adapter aux réalités économiques, on peut se demander si nos pratiques de consultation sont adéquates. Le mandat confié aux commissaires les invite à étudier et à faire rapport sur « les moyens d'améliorer les relations entre les gouvernements, les milieux d'affaire, les syndicats et les autres groupes qui composent la société canadienne ». Ce mandat traduit la perception largement répandue que ces relations ont été entachées de conflits qui n'étaient pas nécessaires et que les difficultés inhérentes à la solution de ces tensions a engendré des coûts indus.

Les relations entre le gouvernement fédéral et le Congrès du travail du Canada ont été très tendues depuis près d'une décennie et on a constaté, au cours des dernières années, des conflits dans plusieurs provinces entre le gouvernement et les syndicats. Les contacts entre le milieu d'affaires et le gouvernement se sont avérés en général moins antagonistes, mais la consultation n'a pas été régulière. Il y a eu des désaccords marqués dans certains secteurs, de la même façon qu'on a constaté des frustrations et de la suspicion continuelle.

Les tensions de la dernière décennie sont au moins en partie la conséquence de désaccords fondamentaux sur les orientations à donner à la politique économique canadienne. Ce n'est pas une plus grande « quantité » de consultation qui aurait permis de régler ces désaccords. Il n'empêche que les représentants du milieu des affaires, des syndicats et du grand public ont exprimé à cette Commission des opinions très semblables sur le fait d'être exclus du processus de la définition de la politique économique. Ils ont avec insistance mis l'accent sur le besoin d'une consultation plus efficace. C'est ainsi que le *Voluntary Planning Board* disait :

> *À notre avis, la consultation doit se faire à chacune des étapes de la conception, de la planification, de la mise en œuvre et de l'évaluation des programmes et des politiques afin que nous puissions faire face efficacement aux problèmes de notre économie.*
>
> (Voluntary Planning board, mémoire, le 19 octobre 1983, p. 3) [Traduction]

Personne ne s'attend à ce que de nouveaux mécanismes suffisent seuls à produire un consensus social auquel tous adhère. De nombreux Canadiens aimeraient cependant participer davantage à la solution de nos problèmes économiques et à la réalisation de nos objectifs en ce qui touche nos perspectives d'avenir. Cela pourrait augmenter l'efficacité des politiques économiques du gouvernement à l'avantage de tous.

Le terme consultation englobe une très vaste gamme de pratiques, qui peuvent aller des conversations téléphoniques spontanées jusqu'à des mécanismes décisionnels très complexes. Afin de prévenir les déceptions et les récriminations, il est important de préciser ce qu'on entend par consultation dans un contexte donné et d'en préciser aussi les résultats.

La consultation, c'est en somme l'échange d'informations et d'opinions sur des questions d'intérêt commun. Les participants peuvent bénéficier des opinions exprimées par les autres, approfondir les sujets sur lesquels ils s'entendent et préciser ceux sur lesquels il y a désaccord. La consultation, c'est aussi la formation mutuelle; si elle ne se traduit pas nécessairement par des accords, elle peut influencer les décisions prises par les groupes participants. Un objectif important du processus de consultation est donc une prise de décision qui repose sur une meilleure information à tous les échelons.

La consultation peut aller plus loin et chercher à obtenir un consensus entre les parties. La réalisation d'un consensus exige des participants un effort concerté de s'entendre sur la nature des problèmes et sur les choix de politique qui s'offrent à eux. En règle générale, pareil consensus supposera une analyse commune. Il n'est pas facile de réconcilier des interprétations divergentes de questions que les participants jugent importantes et qui leur

tiennent à cœur. Il n'est pas facile d'en arriver à un consensus, pas plus qu'il n'est facile de le conserver.

La consultation peut aussi s'inscrire dans un processus plus structuré où la prise de décision repose, en fin de compte, sur la collaboration. Des représentants du gouvernement et des principaux groupes d'influence du secteur privé peuvent négocier entre eux pour en arriver à un compromis qui sera la base de la politique publique et qui deviendra la norme pour les autres parties. Cette forme de consultation, souvent appelée « corporatiste », impose bien évidemment d'avoir affaire à des groupes d'influence hautement centralisés et nécessite également une action étroite de ces groupes et du gouvernement. C'est un élément caractéristique des pays dans lesquels il y a des politiques tripartites de revenu et un vaste contrat social entre le milieu des affaires, les syndicats et le gouvernement. Les ententes corporatistes ou tripartites peuvent aller jusqu'à la gestion conjointe des organismes administratifs responsables de la mise en application des politiques acceptées en commun.

Au Canada, la liberté d'action des organismes consultatifs qui ont des pouvoirs décisionnels est généralement assez limitée. La fragmentation et la dispersion du pouvoir dans les secteurs public et privé, et la complexité de notre système fédéral, réduisent les possibilités d'application du modèle tripartite. De plus, un processus décisionnel tripartite reviendrait à contourner nos institutions parlementaires d'une façon qui ne conviendrait pas à la plupart des Canadiens. Quant à l'approche corporatiste, elle pourrait s'avérer dangereuse en ce sens que les intérêts des groupes non participants pourraient être ignorés.

Il n'empêche que les Canadiens ont besoin d'une consultation plus efficace et ils doivent réaliser un consensus dans les domaines de la politique économique et sociale. Comme les commissaires l'ont affirmé tout au long de ce rapport, le Canada fait face à de nouveaux défis très importants et il faudra pour les relever prendre des mesures parfois douloureuses. De nombreux groupes ont une capacité considérable de bloquer ou de ralentir ces changements; on ne peut pas, et il ne faudrait pas, les imposer de façon coercitive. Nous avons grandement besoin de nous entendre sur la façon de répartir les avantages et les inconvénients de ces mesures nécessaires. Il faut donc faire tous les efforts possibles pour assurer à tous les groupes qu'ils seront traités équitablement et qu'ils participeront aux choix collectifs qui devront être faits.

La consultation peut nous aider à en arriver à une même perception des problèmes économiques et sociaux de notre pays. Autrement, les désaccords possibles sur les données de base qui illustrent l'évolution économique du Canada pourraient aggraver inutilement les conflits; les politiques d'intérêt public pourraient ne pas tenir compte de l'expérience et des renseignements fournis par le secteur privé; et on pourrait ne pas réussir à obtenir le vaste consensus qui permettrait de stabiliser les politiques au-delà du mandat d'un ministre donné ou d'un gouvernement. L'engagement que le gouvernement pourrait prendre à l'égard de la consultation pourrait rassurer le secteur privé en lui promettant que les règles fondamentales des politiques d'intérêt public ne seront pas modifiées à l'improviste et sans préavis. La consultation pourrait

ainsi aider à réduire l'incertitude et à coordonner les attentes quant aux perspectives de développement économique. Une participation plus vaste de tous les secteurs de l'économie, y compris les groupes directement touchés par les aspects sociaux des politiques économiques, contribuerait à bien équilibrer les avantages économiques et les coûts sociaux de cette évolution.

Les mécanismes formels de consultation semblent tout particulièrement importants dans des pays fortement régionalisés comme le nôtre. Les réseaux informels de communication ne s'étendent pas toujours au-delà des frontières territoriales, linguistiques et culturelles. De plus, les grandes distances entre la capitale nationale et les principaux centres de commerce et d'industrie du pays empêchent les participants des secteurs public et privé d'interagir facilement entre eux. Comme l'a fait remarquer le Groupe de travail sur les relations entre le milieu des affaires et le gouvernement :

> *À Londres, Paris, Rome ou Tokyo, les croisements se font naturellement. À Ottawa, le nombre de voyages vers Toronto et Montréal et vice versa n'est qu'un des points tangibles de tout ce qui doit être fait pour créer une structure où les échanges peuvent se faire plus rapidement et pour hausser l'atmosphère de « ville commerciale » de notre capitale nationale*[1].

L'évolution que nous avons connue récemment semble prometteuse. C'est ainsi que des comités d'enquête spéciaux, des sous-comités et des groupes de travail parlementaires ont sillonné le pays pour tenir des audiences. Cette mobilité a permis au gouvernement d'avoir accès à une gamme beaucoup plus importante de renseignements et d'opinions émanant du public. Les systèmes de téléconférence offrent encore d'autres possibilités de communication et de consultation entre les représentants du gouvernement et ceux du secteur privé.

Il faut savoir que la consultation qui vise l'obtention d'un consensus n'est pas sans danger. On a donné comme exemple la politique industrielle dans laquelle certains critiques prétendent que des mécanismes élaborés de consultation freineraient l'adaptation. Ces processus assureraient une sur-représentation des industries les plus anciennes et qui sont en difficulté, liant ainsi le gouvernement encore davantage aux secteurs qui cherchent à obtenir une protection contre le changement. Les industries déjà existantes sont souvent bien organisées politiquement; il est bien évident que les secteurs d'activité qui font leur apparition n'ont pas encore d'organisation politique. Les mécanismes de consultation peuvent donc être des moyens de protection contre le processus d'adaptation qui favorise le développement économique. Il est possible que la concurrence ou les conflits permettent d'en arriver à une plus grande souplesse économique que ne le permettrait le consensus. De telles remarques sont une mise en garde contre la création d'organismes exagérément puissants, en particulier, contre ceux qui détiennent des pouvoirs quasi-décisionnels dans des domaines précis des politiques d'intérêt public.

Il semble cependant que, malgré ces inquiétudes, la recherche d'une consultation plus structurée et continuelle entre le milieu des affaires, les syndicats et le gouvernement soit valable. Il ne fait aucun doute que l'acrimonie constatée au cours de la dernière décennie dans le débat sur l'économie était le fait des difficultés économiques du Canada bien plus qu'une cause en soi de ces difficultés. Si la consultation à l'échelle nationale

peut assurer une meilleure compréhension des problèmes économiques et sociaux auxquels nous faisons face, les efforts qu'elle suppose sont alors justifiés.

La consultation aurait également des effets sur la qualité de la vie politique. La façon dont nous menons les consultations doit améliorer le processus démocratique et non pas le miner. Un système tripartite puissant et institutionnalisé pourrait être une autre méthode de tenir compte des revendications d'intérêts sociaux particuliers, mais un tel système provoquerait des tensions continuelles par rapport aux principes du gouvernement responsable. Même si l'on devait admettre que la souveraineté des élus n'était pas minée par de telles pratiques corporatistes, la centralisation de l'autorité nécessaire pour faire fonctionner les institutions tripartites encouragerait les politiques élitistes, accentuerait la dominance de l'exécutif sur le législatif et les pouvoirs dirigeants sur les autres participants des institutions économiques privées. Si certaines sociétés démocratiques ont une longue tradition de confiance envers de tels mécanismes élitistes, dans d'autres sociétés, comme au Canada, l'image de groupes puissants qui cherchent à conclure des ententes avec le gouvernement dans des réunions privées nous rend mal à l'aise.

Des mécanismes de consultation plus modestes peuvent canaliser l'interaction continuelle et inévitable entre les secteurs public et privé et contribuer à un débat public plus éclairé. Ces mécanismes peuvent équilibrer les pressions que les groupes exercent sur le gouvernement. Une critique courante à l'égard de la démocratie pluraliste tient au fait que tous les intérêts défendus ne sont pas égaux. Certains disposent de ressources beaucoup plus importantes à consacrer à la consultation avec le gouvernement et la consultation informelle *ad hoc* avantage ceux qui sont bien organisés et bien financés aux dépens de ceux qui le sont moins. Puisque les structures formelles de consultation supposent le choix des groupes qui seront entendus, on arrivera probablement ainsi à un équilibre plus équitable.

Les processus de consultation publique peuvent contribuer à un débat beaucoup mieux informé sur les questions économiques. Si la consultation n'a lieu qu'à l'occasion de contacts privés entre les groupes d'influence, les cadres supérieurs et les ministres, le public est tenu à l'écart et la qualité du débat parlementaire en est appauvrie, ainsi que l'examen auquel se livre la presse. Des échanges publics sur les questions économiques peuvent améliorer la qualité du débat, rendre le public plus conscient de ces questions et améliorer la couverture qu'en donne la presse. Ces échanges permettent aux législateurs de mieux comprendre les problèmes et attirent l'attention du grand public sur les recommandations des groupes d'influence. Ouverts à l'examen public, ces débats renforcent le contrôle que peuvent exercer les citoyens sur les décisions de politique et sur le fonctionnement du gouvernement. Il est bien évident que les consultations privées continueront à exister puisqu'elles sont essentielles à certains aspects des relations entre le milieu des affaires, les syndicats et le gouvernement. Toutefois, les conséquences de la politique économique moderne sont beaucoup trop importantes pour qu'elles soient façonnées exclusivement à huis clos. Une consultation réelle peut venir en aide à la bonne gestion des affaires économiques et politiques d'un état moderne. Le Canada a toutefois du chemin à faire dans cette direction.

La consultation au Canada : le milieu des affaires et les syndicats

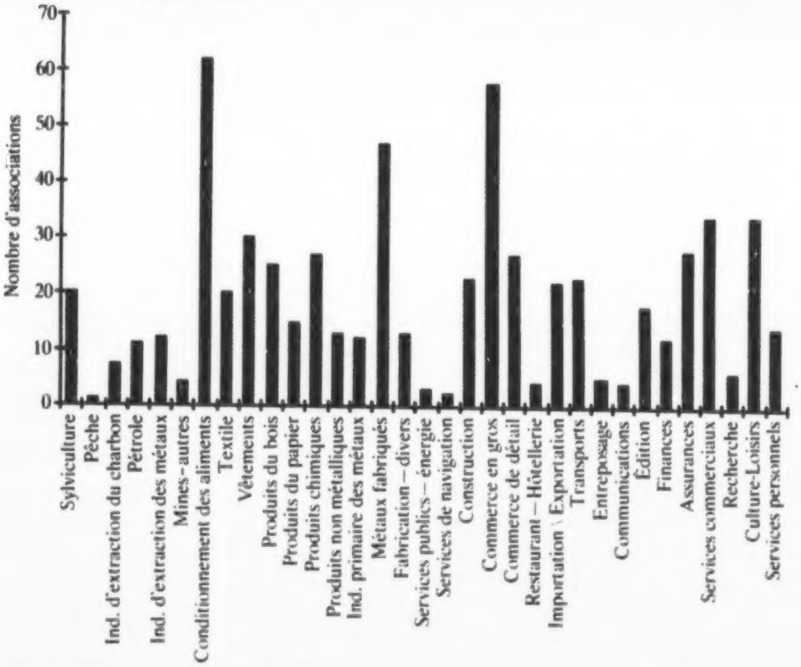
Quand on compare le processus de consultation au Canada avec celui de certains autres pays occidentaux où il existe des structures de consultation élaborées et centralisées, on relève deux caractéristiques principales. Tout d'abord, nos méthodes de consultation ont été jusqu'ici fragmentées, informelles et épisodiques. Nous n'avons fait que peu d'efforts pour établir un dialogue structuré entre les secteurs public et privé. En second lieu, nous avons encouragé le recours à des modes de consultation différents et on a favorisé des représentations avec le milieu des affaires et les syndicats. Nous nous sommes assez peu préoccupés de favoriser le dialogue entre le gouvernement et les représentants des divers points de vue pour qu'ils puissent en arriver à s'entendre sur des questions économiques d'importance. C'est pourquoi la notion des « trois partenaires sociaux », si courante en Europe, est relativement peu connue au Canada.

Le caractère fragmenté et concurrentiel de la consultation est évident quand on étudie les relations entre le milieu canadien des affaires et le gouvernement. Il y a de nombreux contacts entre les secteurs public et privé. La gestion de ces relations est devenue une industrie non négligeable : elle est composée d'environ 480 associations du milieu des affaires et d'une armée de plus en plus importante d'experts-conseils et de spécialistes juridiques; on retrouve dans la plupart des grandes entreprises des responsables des relations avec le gouvernement; ces relations occupent une partie de plus en plus importante du temps des PDG. Ces personnes sont souvent en contact presque quotidien avec de hauts fonctionnaires. Les figures 21-1 et 21-2 illustrent l'évolution des liens entre les secteurs public et privé.

Une approche décentralisée de la consultation, au niveau national, a des avantages aussi bien que des faiblesses. C'est un mécanisme suffisamment souple pour permettre d'aborder d'innombrables questions reliées à l'interdépendance croissante du milieu des affaires et du gouvernement. Les échanges portent surtout sur l'administration des politiques et des règlements existants; on y discute des problèmes précis auxquels font face certains sous-secteurs de l'économie et des entreprises. Le mécanisme de consultation fonctionne alors assez bien. Il y a bien sûr des désaccords nombreux, mais les réseaux de communication établis permettent de poursuivre le dialogue.

La plupart des associations du milieu des affaires représentent en réalité des intérêts rattachés à certains produits particuliers. Il n'y a pas de porte-parole unique pour l'ensemble du milieu des affaires. La Chambre de commerce du Canada, l'Association des manufacturiers canadiens, le Conseil d'entreprises pour les questions d'intérêt national, l'Association canadienne d'exportation, la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante et la *Canadian Organization of Small Business* représentent tous des groupes différents qui se font parfois concurrence. Ces organisations nationales n'ont pas encore adopté de prises de position très représentatives sur les principales questions économiques. Certaines différences d'opinion sont d'ailleurs inévitables entre les petites et les grandes entreprises de fabrication, entre les entreprises qui appartiennent à des intérêts canadiens et les multinationales, entre celles qui tirent profit des exportations aidées par la faible valeur du

FIGURE 21-1 Répartition des associations industrielles et commerciales par secteur

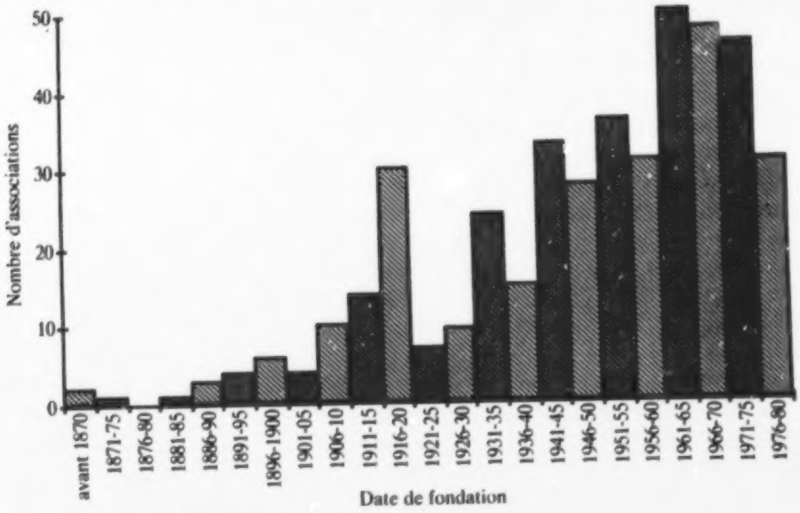


Source : William D. Coleman, « L'Entreprise canadienne et l'État » dans *L'État et les gens d'affaires*, vol. 32 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.

dollar canadien et celles qui sont subventionnées et qui sont protégées par des barrières douanières.

On peut également invoquer une autre raison pour expliquer le manque de consultation sur les grandes questions économiques : c'est qu'on a toujours eu recours à des contacts informels et non structurés entre le gouvernement et le milieu des affaires. Au cours de la Seconde Guerre mondiale, et pendant la période d'après-guerre, les contacts entre ces deux secteurs d'activité reposaient souvent sur des relations personnelles bien établies entre les dirigeants des deux groupes qui avaient des formations et des visions sociales assez comparables. Il semble bien que ce genre de relations soit moins courant aujourd'hui. Le rôle plus important que le gouvernement joue dans les affaires économiques a entraîné des frictions plus nombreuses. Étant donné l'évolution des valeurs sociales, les institutions ont été soumises à un examen plus minutieux. Les groupes de consommateurs, les environnementalistes, les organisations nationalistes et les syndicats remettent tous en question les façons de voir du milieu des affaires. Les changements apportés à l'appareil bureaucratique fédéral, en particulier la création d'organismes centraux forts, ont perturbé les échanges entre les hommes d'affaires et les ministères à

FIGURE 21-2 Époque de création des associations représentant actuellement le milieu des affaires



Source : William D. Coleman, « L'Entreprise canadienne et l'État » dans *L'État et les gens d'affaires*, vol. 32 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.

vocation particulière qui étaient proches de leurs préoccupations immédiates. L'importance croissante des comités du Cabinet et des organismes centraux a réduit l'autonomie des ministres et de leurs ministères, et compliqué la tâche des divers groupes d'influence. Selon le témoignage d'un ancien participant à ce processus, le président directeur général d'une entreprise « qui espère régler son problème en se rendant voir le ministre ou son député est sur une mauvaise piste[2] ».

Puisque tous ces liens traditionnels ont perdu de leur force, le manque de consultation sur les grandes questions de politique économique a des répercussions plus importantes. Pour combler le vide, on procède alors à toute une série de consultations de dernière minute. C'est ainsi que le budget fédéral de 1982 et le programme du six et cinq pour cent qui a suivi ont été précédés et suivis de toute une série de consultations privées menées par le gouvernement fédéral. Des discussions *ad hoc* en situation d'urgence ne sont toutefois pas aussi efficaces que des échanges continus qui se déroulent dans le cadre d'une relation bien établie. De plus, si on ne se fie qu'aux contacts personnels, on ignore l'importance des mécanismes de consultation publique pour améliorer le débat.

D'autres groupes se sont aussi heurtés aux mêmes difficultés, sur le plan des mécanismes internes de consultation. Le mouvement syndical canadien est décentralisé; il représente les intérêts régionaux et il existe à l'occasion des différences de points de vue entre les dirigeants syndicaux du secteur public et ceux du secteur privé. Le secteur du bénévolat, qui est également engagé dans des questions sociales rattachées à la politique économique, représente aussi des intérêts variés. Ce secteur a de fortes traditions d'autonomie et de participation à l'échelle locale et les provinces assument la responsabilité de nombreux programmes auxquels ce secteur collabore.

Jusqu'à très récemment, on était peu intéressé à obtenir un consensus entre les « partenaires sociaux ». Le monde syndical pour sa part participait à ce débat par des mécanismes différents de ceux utilisés par le milieu des affaires. Les représentants syndicaux n'ont jamais aimé ce type d'interaction. À leur avis, les syndicats n'ont jamais entretenu de relations étroites avec les décideurs de politique à l'échelle nationale et n'ont jamais pleinement participé à la formulation de la politique économique nationale. Divers organismes consultatifs ont été créés après la Seconde Guerre mondiale, mais le milieu syndical a jugé que les résultats n'étaient pas toujours encourageants. Dans sa lutte contre le Programme de lutte contre l'inflation de 1975, le Congrès du travail du Canada a coupé ses liens consultatifs formels avec le gouvernement en quittant le Conseil économique du Canada et le Conseil canadien des relations de travail dont l'existence a été de courte durée. Une décennie plus tard, ces liens n'ont pas été rétablis et des éléments importants du mouvement syndical demeurent sceptiques quant à l'utilité des organismes de consultation.

On a toutefois accordé au cours de la dernière décennie une importance grandissante à l'établissement d'un consensus entre le milieu des affaires, les syndicats et le gouvernement. À titre d'essai, le gouvernement canadien a tenté de mettre sur pied divers mécanismes qui favorisent la participation des trois groupes ou quelquefois seulement celle du milieu des affaires et des syndicats. Le Conseil économique du Canada, créé en 1963, avait des membres qui représentaient des intérêts très variés. En 1977, le gouvernement fédéral créait 23 groupes de travail pour étudier les grands secteurs de la fabrication au Canada, et constituait un comité pour faire la synthèse de leurs travaux. On assistait l'année suivante à la mise en place du Groupe consultatif d'étude sur les avantages industriels et régionaux qui pouvaient découler des mégaprojets canadiens. Ce groupe de travail, co-présidé par un dirigeant du milieu des affaires et par un dirigeant du milieu syndical, avait pour objet d'examiner les répercussions positives des mégaprojets dans le secteur des ressources. En 1984, on assistait à la création du Centre canadien du marché du travail et de la productivité. Celui-ci devait jouer un rôle consultatif sur les questions de ressources humaines et de productivité. Plusieurs provinces créaient des comités consultatifs sur la politique économique ou sur les relations de travail. Le Québec s'est montré particulièrement actif, en organisant plusieurs conférences sectorielles ou « grands sommets » pour traiter de ses propres problèmes économiques[3]. Aucun de ces mécanismes n'a toutefois connu les succès escomptés, ni obtenu l'approbation souhaitée. Aucun n'a non plus réellement permis de modifier fondamentale-

ment la politique économique du Canada. Il n'empêche que tous ceux-ci ont cherché à susciter la collaboration du milieu des affaires et des syndicats dans la recherche d'une perception commune des grandes questions économiques. Ce sont là des expériences qui peuvent aider les Canadiens à mettre au point des mécanismes mieux adaptés à la recherche d'un consensus. Les commissaires insistent donc fortement sur la nécessité de continuer le dialogue avec les secteurs d'activité et les entreprises sur la façon d'améliorer les perspectives de développement économique du Canada. Ces discussions devraient regrouper les représentants du milieu des affaires aussi bien que du milieu syndical avec des représentants et des cadres supérieurs des deux ordres de gouvernement et des administrations municipales. Au besoin, les représentants d'autres groupes d'influence devraient également y participer. Les commissaires estiment qu'il est vital de poursuivre dans ce domaine des discussions approfondies sur des questions bien délimitées.

Lorsqu'il s'agit de mettre au point une stratégie de consultation entre les secteurs public et privé sur de grandes questions, il est essentiel de s'appuyer sur l'expérience acquise jusqu'ici au Canada et de tenir compte du cadre institutionnel du milieu des affaires et de celui des syndicats, ainsi que de nos traditions parlementaires. Des mécanismes de consultation plus efficaces exigent certaines adaptations de la part du secteur privé aussi bien que de celle du gouvernement. Un travail intense de consultation exigera de très grands efforts de la part des organisations nationales qui représentent le milieu des affaires et les syndicats. Si l'on veut arriver à un consensus national sur les grandes questions économiques, il faudra que les groupes qui participent à ce débat définissent clairement leur position et établissent leurs priorités. Ils ne pourront pas laisser les choix et les décisions difficiles à la discrétion du gouvernement, comme cela c'est déjà produit antérieurement. Comme le démontre une étude sur les mécanismes de consensus en Europe, les organisations qui représentent le milieu des affaires et les syndicats jouent un rôle crucial. Certains conflits entre les employeurs et les employés sont inévitables, mais « la gestion et l'absorption des conflits par les organisations principales rendent l'instauration d'un consensus national plus facile pour les gouvernements[4] ». Cela a amené le Conseil des sciences sociales du Canada à recommander que « le secteur privé étudie sérieusement la nécessité de créer des organismes beaucoup plus puissants » pour participer à l'élaboration de la politique économique[5].

Renforcer la représentation du secteur privé n'affecte toutefois que l'un des termes de l'équation. L'instauration d'un dialogue plus formel et plus continu nécessiterait également la création de nouveaux mécanismes de consultation qui permettraient au milieu des affaires et aux syndicats de dialoguer avec le gouvernement. Les questions que nous venons d'aborder, comme d'ailleurs les expériences qui ont été tentées récemment au Canada, laissent entrevoir certains choix. En effet, la nouvelle tendance à créer des organismes consultatifs patronats-syndicats et patronats-syndicats-gouvernement mérite aide et encouragement. De tels organismes peuvent travailler à concilier les différends et à améliorer leur saisie des problèmes. Il n'arrive pas souvent que les intérêts du milieu des affaires et ceux des syndicats se chevauchent de façon importante même si, dans d'autres cas, leurs intérêts sont directement

opposés; cela limite les possibilités pour le gouvernement d'agir à partir d'un consensus. En outre, il est peu probable que l'on en arrive à un consensus durable sur des questions de politique économique et sociale ou sur la gestion économique, puisque les coûts de transition peuvent s'avérer élevés dans certains secteurs, et que la situation internationale peut évoluer sensiblement.

Les situations que l'on a connues récemment au Canada laissent entrevoir qu'il pourrait être utile de définir des lignes directrices qui serviraient de cadre à de telles initiatives. Les commissaires ont pleinement conscience du bien-fondé des réserves exprimées par le représentant de la *Canada West Foundation* :

> *Je ne suis pas convaincu qu'il soit possible de légiférer pour instaurer un processus de consultation qui en vaille la peine. Je crois plutôt que ce doit être un état d'esprit, un sentiment de confiance mutuelle qui vous dise que vous travaillez tous deux dans l'espoir d'atteindre le même but.*
>
> (Canada West Foundation, transcription, Calgary, le 8 novembre 1983, [vol. 42], p. 8618) [Traduction]

Tout en gardant à l'esprit la justesse de cette observation, les commissaires croient que les principes suivants pourraient favoriser le succès et l'utilité des mécanismes de consultation qui seront choisis :

- Les mécanismes de consultation ont plus de chance de connaître le succès s'ils traitent d'objectifs clairs et précis.
- La consultation doit être un processus continu, dont les mécanismes sont prévisibles.
- Les gouvernements doivent s'engager fermement à poursuivre le processus de consultation dans lequel ils s'engagent. Personne n'a de temps à perdre. Des mécanismes de consultation efficaces exigent que l'on accorde aux participants qui ne viennent pas du gouvernement une certaine influence quand il s'agit de dresser l'ordre du jour des rencontres et de fixer les échéances. La responsabilité de l'ensemble du processus décisionnel doit incomber au gouvernement en place.
- Le processus de consultation par lequel on veut en arriver à l'instauration d'un consensus exige une représentation équitable de nombreux groupes de la société et une représentation à part égale du milieu des affaires et des syndicats.
- Une consultation réussie suppose de la part des participants une perception commune des faits et des hypothèses de travail. Le partage des renseignements et une formulation commune des réalités sont indispensables au processus de consultation du type de celui que nous cherchons à encourager.

La consultation soulève également un autre problème : celui du financement. On prétend parfois qu'il faut bénéficier de l'apport des fonds publics pour se livrer aux travaux de recherche, à la communication et aux déplacements que suppose la consultation, quelle qu'elle soit. Cette Commission a elle-même reçu des demandes de la part de personnes et d'organismes intéressés à comparaître devant elle (y compris de grandes associations nationales), qui voulaient savoir s'ils pouvaient obtenir une aide financière. Nous comprenons

bien les besoins des particuliers et des petits groupes qui veulent participer à la consultation et nous sommes bien conscients que le traitement fiscal des dépenses varie d'un intervenant à l'autre. Nous ne formulons toutefois pas de lignes directrices sur la façon de traiter des demandes d'aide financière, compte tenu des ressources limitées du gouvernement. Ceux qui assument la responsabilité de la consultation devraient s'efforcer de répondre à ces demandes en fonction de leurs propres contraintes et sans oublier le principe selon lequel on doit encourager la participation de tous les secteurs de la population.

Les commissaires estiment qu'un réseau d'organismes spécialisés offrirait au Canada plus d'avantages que ne le ferait un conseil consultatif unique. Comme un intervenant l'a fait remarquer lors de nos audiences :

> *L'administration publique suppose un processus de décision collective dont la caractéristique essentielle est de concilier des intérêts divergents. La réussite de ce processus repose sur toute une gamme d'institutions vouées à la médiation, à la négociation et à la conciliation.*
>
> (Rod Dobell, mémoire, le 21 septembre 1983, p. 35) [Traduction]

Les lignes directrices que nous avons suggérées pour favoriser la participation du milieu des affaires, des syndicats et du gouvernement nous semblent convenir à la consultation qui vise certaines industries ou certains secteurs économiques. Quand il faudra consulter les représentants d'industries ou de secteurs économiques particuliers, les échanges entre les représentants des secteurs public et privé feront le plus souvent appel à des cadres supérieurs du gouvernement, ils seront continus et ils mettront souvent l'accent sur des mesures précises qui devront être mises en vigueur assez rapidement. Quand la consultation doit servir d'autres buts, il faut alors songer à créer d'autres mécanismes de consultation.

Le Parlement et la consultation

Les Canadiens ont besoin d'une tribune nationale de consultation ou d'un autre mécanisme qui leur permettent de fixer l'orientation économique du pays. La solution retenue devrait permettre aux représentants du milieu des affaires, des syndicats, du bénévolat et du gouvernement d'échanger des renseignements et des opinions sur l'état de l'économie, d'analyser les prévisions à moyen terme, d'examiner les difficultés que rencontrent les divers secteurs de l'économie et de se pencher sur les choix de politique qui s'offrent à eux. Toute tribune de cette nature devrait également contribuer à éclairer le débat public et parlementaire sur l'économie.

Les commissaires se sont penchés sur plusieurs solutions. L'une des possibilités serait d'organiser un sommet économique national comme celui tenu en Australie en avril 1983, ou comme la Conférence économique nationale tenue ici, au Canada, en mars 1985. Un sommet présente de nombreux avantages, y compris la souplesse de l'ordre du jour et de la participation. Si l'on tenait un sommet canadien, il faudra encourager la participation des gouvernements provinciaux. Nous sommes enclins à croire, d'après l'expérience passée, que les provinces jugeraient sans doute plus à

propos de participer à un tel sommet qu'à une tribune parlementaire, même si cela ne s'est pas produit lors de la récente Conférence économique nationale. Ces rencontres doivent donner lieu à des attentes réalistes. Prenons comme exemple la Conférence australienne qui a ratifié une politique détaillée des revenus et qui s'est entendue sur le cadre fiscal du gouvernement. Un pareil consensus est assez peu probable au Canada. Un sommet canadien servirait davantage de tribune que d'instrument de consensus.

Si un sommet canadien semble être un moyen idéal d'instaurer un processus de consultation intensive, il comporte cependant certaines limites. Des sommets annuels pourraient s'avérer lourds et même ne pas convenir. Un dialogue permanent a besoin d'une tribune permanente. De plus, les sommets, comme les mécanismes de consultation sectorielle, mettent l'accent sur la participation du gouvernement au niveau exécutif. Cette Commission favorise davantage une autre possibilité qui est celle de la création d'un comité permanent des politiques économiques à la Chambre des communes. Ce comité tiendrait chaque année des audiences pré-budgétaires, recevrait les témoignages au sujet des perspectives de développement économique du pays à partir des données fournies par le ministère des Finances, la Banque du Canada et le Conseil du Trésor et d'autres organismes comme le Conseil économique du Canada et le Conseil des sciences. Il recueillerait les opinions des principaux groupes, y compris celles des organisations patronales et syndicales. Ce comité pourrait de plus tenir des audiences sur d'importantes questions économiques tout au long de l'année. Il faudrait que, chaque année, ces audiences soient télévisées et fassent partie du mécanisme de formulation des politiques économiques.

Un tel comité pourrait éclairer les débats publics et parlementaires et devenir un instrument de consultation de l'économie. L'un des mémoires présentés à la Commission a abordé cette question :

> *En dernier ressort, le doigté dont fera preuve le gouvernement fédéral en partageant la tâche de fixer les objectifs nationaux avec les Canadiens, et non en décidant pour eux, permettra d'évaluer avec quelle efficacité il aura rempli son mandat.*
>
> (*Conseil national des YMCA du Canada*, mémoire, le 30 novembre 1983, p. 17.)

Un comité permanent pourrait intégrer les divers intérêts économiques au processus décisionnel de la Chambre des communes, qui est l'organisme de représentation le plus important pour les Canadiens. Quand on passe de problèmes particuliers à des problèmes plus généraux en matière de politique économique, il devient plus à propos d'établir un lien entre les mécanismes de consultation et le Parlement; en effet, c'est devant lui que le gouvernement doit répondre de ses décisions en dernier ressort.

Les préoccupations de la Commission quant à la participation aux ententes de consultation sont également étroitement liées à la nature des questions à l'étude. Lorsque les discussions portent sur des questions sectorielles avec des objectifs assez clairs, il est souhaitable de susciter la participation des représentants du milieu des affaires et des syndicats qui connaissent bien la situation. Par contre, lorsque la consultation a une envergure beaucoup plus large et qu'elle porte sur les grandes orientations de la politique économique,

il faut que les représentants des autres groupes et des électeurs y participent également.

Les commissaires sont d'avis que la consultation qui s'effectue par l'intermédiaire de tribunes parlementaires ou législatives constitue un meilleur moyen de favoriser l'éducation du grand public sur la nature des questions dont il faut tenir compte dans l'élaboration des politiques économiques et de souligner la difficulté d'en arriver à des compromis acceptables. À ce titre, la visibilité des tribunes législatives constitue donc un avantage important.

La réforme du processus budgétaire et la consultation parlementaire

La participation des groupes d'influence au processus consultatif a des conséquences très importantes pour la préparation du budget fédéral. Puisque les groupes d'influence profitent de certains éléments de ce budget et en supportent certains coûts, il est souhaitable que leurs demandes soient davantage connues du public. Il faudrait placer la réforme du processus budgétaire dans un contexte plus large qu'on ne l'a fait au cours des dernières années[6].

Les Canadiens élisent les députés de la Chambre des communes et des législatures provinciales, faisant de ces institutions celles qui sont les plus légitimes de notre régime constitutionnel. Les pressions exercées par les intérêts privés empruntent aussi le processus démocratique, mais il est moins facile d'en définir la légitimité, d'autant plus qu'elles se sont toujours manifestées dans un rapport de forces vis-à-vis la démocratie parlementaire. Aujourd'hui, les groupes d'influence qui se font entendre dans une société plus consciente de ses droits, adressent au gouvernement de nombreuses revendications. Alors que le rôle du Parlement est de veiller à ce que l'exécutif satisfasse à son obligation de rendre compte, nous ne disposons pas d'ententes institutionnelles formelles ou de principes qui nous permettraient d'exiger que les intérêts privés rendent compte de leurs décisions; ce sont pourtant eux les principaux bénéficiaires du régime national de fiscalité et de dépenses.

Les organismes nationaux qui représentent les entreprises, grandes et petites, les syndicats, les consommateurs, l'agriculture et les autres secteurs de l'économie font connaître leurs opinions sur la politique fiscale, monétaire et sociale lors de discussions privées et à l'occasion de consultations qui précèdent le discours du budget. Ces organismes formulent souvent leurs opinions de façon à exprimer clairement ce qu'ils feraient s'ils étaient à la place du gouvernement. Cela revient à dire qu'ils présentent leurs propres opinions sous le jour de l'intérêt national ou public. Il faut toutefois rappeler que la responsabilité de gouverner ne leur incombe pas plus qu'ils ne sont contraints de situer leurs demandes dans le contexte de celles des autres.

Le droit démocratique qu'ont les groupes d'influence à exprimer leurs opinions est indéniable. Toutefois, la qualité des décisions économiques de l'État dépend de l'échange continuel d'information que celui-ci poursuit avec le secteur privé. Pourtant, même si les opinions des divers groupes d'influence ont une grande importance pour tous les Canadiens, elles ne sont pas

considérées de façon régulière. Il existe donc un contraste frappant entre le traitement accordé aux prises de position du secteur privé et celui accordé au gouvernement ou aux partis politiques de l'opposition : en effet, même si nous tenons le gouvernement responsable de ses actions, nous ne tenons pas les intérêts privés responsables des conséquences de leurs actions dans le domaine public. Les commissaires sont d'avis qu'il faudrait repenser cette distinction, en particulier dans le contexte de la préparation du budget où il serait avantageux de tenir des discussions plus poussées avec les divers groupes d'influence de notre société.

On s'aperçoit, à l'examen des travaux de recherche de la Commission et d'après les audiences qu'elle a tenues, qu'il y a évolution du rôle que le budget joue pour la détermination d'objectifs nationaux[7]. Tout d'abord, les buts des politiciens élus, au fédéral comme au provincial, s'étant beaucoup élargis, les budgets reflètent maintenant une gamme beaucoup plus vaste d'objectifs sociaux et économiques. Les budgets permettent aux gouvernements de communiquer leurs priorités et de montrer qu'ils partagent les valeurs de divers segments de l'électorat. Ils sont aussi les reflets des pressions exercées publiquement et de façon privée par les divers groupes d'influence sur les éléments de fiscalité et de dépense des fonds publics. En deuxième lieu, l'aptitude des budgets fédéraux à refléter les grands objectifs nationaux a manifestement été réduite par l'importance des objectifs inhérents au budget et par le nombre toujours croissant de ceux-ci. On s'aperçoit que la présentation des budgets a souvent constitué un élément tactique plutôt qu'un énoncé cohérent sur l'état de l'économie. Soumis aux pressions des groupes d'influence et à la critique attentive des partis de l'opposition, les gouvernements ont souvent voulu donner l'impression de « faire quelque chose ».

En troisième lieu, les différentes approches adoptées par le passé envers la réforme budgétaire ont affecté la capacité du budget national de contribuer à fixer des objectifs. Les normes et les principes souvent divergents, qui sont d'ailleurs liés aux idéologies politiques, sont les vestiges de ces approches parmi lesquelles on compte le budget équilibré, le keynésianisme, le monétarisme et différentes versions de la gestion rationnelle. Il faut signaler de plus que des experts des questions budgétaires participent de plus en plus souvent à la préparation du budget. Leur participation a, dans une certaine mesure, donné à ce processus une vie propre, indépendante des orientations gouvernementales.

Les commissaires regrettent que les budgets fédéraux soient déposés à des intervalles de plus en plus rapprochés, ce qui a pour effet de diminuer leur aptitude à donner une orientation économique au pays. On pourrait par exemple se demander si le processus de détermination des objectifs nationaux a été amélioré : les budgets traduisent maintenant une vaste gamme de politiques sociales et d'objectifs économiques. Il s'ensuit donc que des objectifs plus nombreux imposent plus de compromis et donc moins de clarté. Dans une perspective démocratique, cette prolifération des objectifs n'est toutefois pas nécessairement indésirable. C'est une des raisons pour lesquelles les commissaires sont favorables à l'intégration de réalités microéconomiques au programme budgétaire. Nous croyons que les discussions qui entourent le

budget doivent être restructurées pour permettre un examen plus approfondi de ces questions fort complexes et favoriser le débat.

Les commissaires croient également que les points faibles des méthodes d'analyse actuelles en matière d'imposition et de dépense devraient être corrigés par une réforme. La fiscalité et les dépenses sont toutes deux soumises à un certain examen; par le Parlement quand il soumet au débat la législation proposée et par les intérêts du secteur privé, quand ils analysent la façon dont le processus fiscal les touche. On constate cependant que si le Bureau du vérificateur général exerce une surveillance permanente sur les dépenses du gouvernement fédéral, il n'y a pas d'équivalent en ce qui concerne les mesures d'imposition. Il faut s'occuper de ce déséquilibre institutionnel, comme l'a déjà signalé le Vérificateur général du Canada dans son rapport annuel de 1984.

Outre ce déséquilibre, il y a d'autres problèmes dont il faut s'occuper en ce qui a trait à la surveillance. Certaines pratiques de vérification adoptées par les derniers vérificateurs généraux ont révélé certaines distorsions dans notre système d'imputabilité financière. Ainsi, au cours d'une période relativement courte, le Bureau du vérificateur général a connu une importante augmentation de ses ressources pour pouvoir examiner les dépenses gouvernementales. Il peut arriver par contre qu'un vérificateur général n'examine pas les politiques elles-mêmes, puisqu'il est nommé et non pas élu. C'est pourquoi, au Bureau du vérificateur général, la vérification de « l'optimisation des ressources » est la philosophie qui a prévalu, plutôt que celle des « systèmes » d'information et de prise de décision. Par ailleurs, les parlementaires ne disposent pas des ressources qui leur permettraient d'examiner les politiques comme leurs fonctions l'exigent. La pratique des vérifications « exhaustives » révèle un autre aspect du problème. Les commissaires croient qu'il ne faut pas mettre sur un pied d'égalité les fonctions du Bureau du vérificateur général et celles du Parlement lui-même. Certaines prises de position récentes, voulant que seul le Vérificateur général peut obliger le gouvernement à rendre compte, traduisent le besoin d'un changement.

Les commissaires préféreraient voir le Bureau du vérificateur général s'intéresser à des fonctions plus traditionnelles, c'est-à-dire la vérification de l'honnêteté, de la probité et de l'efficacité de la gestion financière du gouvernement. Les aspects plus vastes des politiques et des programmes devraient relever des élus du Parlement. Quand ils se penchent sur les objectifs politiques qui sous-tendent les dépenses et l'imposition, les politiciens devraient mettre l'accent sur les valeurs politiques et sociales, ainsi que sur les valeurs qui sont à la base des mesures fiscales, tout en s'efforçant de donner à l'efficacité financière la première importance.

Le Bureau du vérificateur général se pencherait ainsi sur l'efficacité financière comme telle, tandis que les parlementaires, disposant des ressources nécessaires, compléteraient cette analyse et en effectueraient d'autres. Le Bureau du vérificateur général et le Conseil économique du Canada pourraient fournir des analyses et des documents de recherche au Comité de la politique économique de la Chambre des communes quand celui-ci se penche sur la politique fiscale et sur les dépenses gouvernementa-

les. Les élus, qui disposeraient des ressources nécessaires seraient alors capables d'examiner en détail les modifications proposées au régime fiscal, avant la présentation du budget et tout au long de l'année. Le Parlement pourrait ainsi discuter des programmes en langage clair et direct, plutôt que de s'en tenir au langage indirect et plein de circonvolutions de la vérification « exhaustive » emprunté par le Vérificateur général.

Une réforme du processus budgétaire pourrait s'effectuer de la façon suivante : un comité permanent de la Chambre des communes sur la politique économique tiendrait chaque année des réunions pré-budgétaires, suffisamment à l'avance pour lui permettre d'exercer son influence sur la préparation du budget. Pendant ces audiences qui seraient télévisées, il analyserait les réalisations du gouvernement. Même s'il est improbable que dix millions de Canadiens deviennent tout d'un coup des adeptes enthousiastes de la politique fiscale télévisée, les questions complexes que suppose la préparation d'un budget national deviendraient beaucoup plus directement accessibles aux citoyens qu'elles toucheront. Les groupes d'influence auraient en plus de meilleures possibilités de prendre connaissance des prises de position des autres groupes sur des questions d'intérêt général. Les commissaires estiment qu'il serait également souhaitable d'implanter une réforme semblable à l'échelle des provinces afin de favoriser la participation du public et sa compréhension de la préparation du budget.

Si on veut qu'il soit possible de discuter plus en profondeur de ces questions, il faudra modifier d'autres aspects du processus budgétaire. Les commissaires sont favorables à l'abandon pur et simple de la pratique rigide du secret budgétaire. Un tel secret limite la pleine discussion des mesures budgétaires au sein du Cabinet. Cela a non seulement pour effet de réduire la responsabilité collective du Cabinet pour ce qui est probablement l'ensemble des décisions le plus important du gouvernement, mais cela augmente également le risque d'erreurs graves comme on l'a vu dans le budget de 1981. De plus, ce secret budgétaire ne cadre plus avec les pratiques actuelles : d'autres décisions ne s'accompagnent pas d'un secret aussi rigide, même si certains intérêts du secteur privé peuvent en tirer des avantages. Enfin, la tradition veut que le ministre des Finances donne sa démission quand il y a une fuite. Même si cela n'est plus automatique, la nature concurrentielle du processus politique fait qu'on peut s'attendre à pareille démission en cas de fuite. La confusion que l'on constate entre l'évolution des pratiques et les attentes héritées de l'histoire engendre donc une situation où l'une des conventions fondamentales du Parlement devient en pratique source de difficultés.

Cela ne veut pas dire que les commissaires prônent l'élimination du secret en soi. Le secret du Cabinet encourage les discussions franches au sein de l'exécutif. Le respect du secret a également des conséquences importantes pour les questions d'ordre financier. Il peut prévenir la diffusion inopportune de décisions possibles du gouvernement qui pourraient avoir des effets graves sur les marchés financiers; il limite les cas où les personnes qui auraient accès à l'information pourraient tirer parti, parfois à leur propre profit, de la connaissance qu'ils ont de ces décisions. Le secret garantit de plus que les grandes décisions du gouvernement sont rendues publiques de façon ordonnée

plutôt que petit à petit révélées par accident. Il n'empêche que toutes ces considérations n'exigent pas un secret budgétaire aussi strict que celui que les gouvernements ont tenté de garder par le passé.

Nous croyons que la convention du secret budgétaire doit être réformée pour amorcer un changement qui permettrait d'entreprendre des discussions préalables plus poussées et plus efficaces. Étant donné que le principal obstacle à une pratique moins stricte du secret budgétaire est une convention parlementaire, nous incitons fortement la Chambre des communes à encourager ce changement[8]. Cette réforme devrait préciser les circonstances où il importe de garder un secret budgétaire strict et celles où l'on pourrait s'y tenir de façon moins rigide.

La réforme budgétaire soulève également une autre question, celle du moment que l'on choisit pour le dépôt du budget à l'échelle fédérale et provinciale. Les commissaires croient qu'il serait raisonnable de voir les deux ordres de gouvernement s'entendre pour coordonner la présentation de leur budget; par exemple, le budget fédéral pourrait être présenté dans les deux ou trois mois qui précèdent ou qui suivent la plupart des budgets provinciaux. Puisque les gouvernements provinciaux présentent en général leur budget au printemps, le gouvernement fédéral pourrait s'efforcer de suivre la même pratique, même si cela nécessitait quelques modifications à son cycle budgétaire interne et à son cycle de planification. Le fait d'avoir des débats qui se déroulent en même temps dans toutes les législatures retiendrait l'attention sur les consultations pré-budgétaires entre les gouvernements fédéral et provinciaux et entre les secteurs public et privé. Une telle synchronisation présente bien sûr une difficulté : c'est que les ministres des Finances n'abandonneront pas volontiers les choix tactiques que leur offre la possibilité de fixer eux-mêmes la date du budget. Il leur serait de toute façon encore possible de ne pas s'en tenir à la date convenue en prononçant un « énoncé économique ». Il faut cependant reconnaître que la coordination du dépôt de 11 budgets permettrait d'instaurer une sorte de discussion, à l'échelle nationale, des objectifs et des priorités économiques des gouvernements fédéral et provinciaux. Les commissaires sont d'avis que nous avons grand besoin d'une occasion semblable pour discuter de ces priorités.

À cela s'ajoute le fait que la consultation entre les gouvernements et les secteurs public et privé devrait compléter l'examen parlementaire du budget fédéral. Les commissaires ne proposent pas ici qu'une institution unique réponde à tous les besoins de la consultation pré-budgétaire dont ils croient que le Canada a besoin. Le fédéralisme, le gouvernement parlementaire et le droit des groupes d'influence à s'associer librement et à exercer des pressions sont des éléments essentiels de notre vie politique. Les discussions des objectifs et des priorités économiques des gouvernements continueraient donc à prendre place dans des réunions intergouvernementales, dans des discussions avec les ministres des Finances et les fonctionnaires de leur ministère et dans le cadre du fonctionnement des organismes parlementaires et législatifs. Nous croyons cependant qu'une tribune parlementaire serait le meilleur moyen de traiter de la bonne façon les deux déséquilibres du processus budgétaire actuel : l'absence d'examen des mesures d'imposition par rapport à l'examen des dépenses; et le fait que les propositions fiscales et les

propositions de dépenses des principaux groupes d'influence ne sont pas soumises à un examen ouvert et minutieux. Les modifications que nous proposons renforceraient le rôle de la Chambre des communes, l'institution démocratique et représentative fondamentale du Canada, quant à la formulation des politiques économiques.

Notes

1. Canada, Groupe d'étude des rapports entre l'entreprise et l'État, un rapport au ministre de l'Industrie et du Commerce, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1976, p. 25.
2. James Gillies, *Where Business Fails : Business Government Relations at the Federal Level in Canada*, Montréal, Institut de recherche en politique publique, 1981, p. 109.
3. Pierre Fournier, « La concertation au Canada : études de cas et perspectives », dans *L'État et les gens d'affaires*, vol. 32; et Ken G. Waldie, « L'évolution de la concertation entre les travailleurs et l'État en matière de politique économique », dans *La coopération ouvrière-patronale au Canada*, vol. 15 des études préparées pour le compte de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.
4. M. Cooper, *La recherche d'un consensus*, Paris, OCDE, 1982, p. 85.
5. Conseil des sciences du Canada, *Le développement industriel au Canada : quelques propositions d'action*, résumé du rapport 37, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1984, p. 12.
6. Se reporter à G. Bruce Doern, « Les dimensions politiques de la politique économique : un aperçu », dans *Les dimensions politiques de la politique économique*, vol. 40 des études préparées pour le compte de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.
7. Allan M. Maslove, Michael Prince et G. Bruce Doern, *La budgétisation au fédéral et au provincial*, vol. 41 des études préparées pour le compte de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.
8. Plusieurs études récentes se sont intéressées à des possibilités précises. Voir le *Conference Board* du Canada, *Consultation and Budget Secrecy : Reforming the Process of Creating Revenue Budgets in the Canadian Federal Government*, *Ottawa, Conference Board, 1985.*

Le gouvernement parlementaire et le fédéralisme : la réconciliation des intérêts nationaux et régionaux

Les institutions nationales et la représentation des intérêts régionaux

Un gouvernement démocratique impose que tous les citoyens soient représentés équitablement dans les conseils gouvernementaux qui prennent des décisions en leur nom et qui doivent concilier des intérêts divergents. La représentation peut prendre de nombreuses formes. Le principe fondamental est la représentation égale des individus exprimée par l'expression « une personne, un vote ». Cette représentation s'applique également aux regroupements sociaux et régionaux qui forment toute société complexe. Non seulement les moyens efficaces de représentation sont-ils donc essentiellement des exigences de la démocratie, mais ce sont aussi les fondements d'un gouvernement efficace. En pratique, la prise de décision en matière de politique échouera si l'on ne tient pas compte de l'opinion de tous les groupes concernés. S'il y a des parties importantes de la population qui croient que le gouvernement n'est pas représentatif, celui-ci sera alors moins en mesure de promouvoir des compromis, d'assurer un leadership dynamique et d'instaurer le consensus nécessaire à l'acceptation volontaire de ses décisions par les citoyens.

Notre histoire, notre culture, l'économie et la conception que nous avons de nos institutions politiques ont fait que les Canadiens pensent, dans un cadre national, à la représentation en termes régionaux ou provinciaux, en même temps qu'à la représentation égale des individus, même s'il y a parfois des tensions entre les deux notions. La représentation des institutions nationales ne doit donc pas s'exprimer seulement comme la représentation des individus, mais aussi comme celle des intérêts régionaux ou provinciaux. La mise en place d'un système adéquat de représentation n'est donc pas une question toute simple à régler au moyen d'une seule formule.

Le fédéralisme est un moyen essentiel qui permet aux Canadiens de structurer leurs institutions pour qu'elles représentent les intérêts régionaux. Le fédéralisme répond aux intérêts régionaux grâce à ce principe voulant que dans certains cas, les collectivités provinciales aient le droit de prendre leurs propres décisions et de manifester leurs propres préférences ou priorités sans être bloquées par des majorités nationales et sans devoir rechercher un consentement national. Dans d'autres cas, le fédéralisme considère que la collectivité intéressée est l'ensemble du pays et que la volonté de la majorité nationale, représentée par le gouvernement national, devrait l'emporter.

La croissance du gouvernement et l'évolution de ses rôles ont sensiblement atténué les distinctions entre les notions de provincial et de national. Aujourd'hui, on voit le gouvernement national agir dans une multitude de domaines d'intérêt local, alors que les provinces s'occupent de questions vitales pour l'intérêt national.

La pratique du fédéralisme contemporain laisse également entendre que l'un des moyens – mais pas le seul – de concilier les intérêts nationaux et les intérêts régionaux est de s'en remettre aux mécanismes des relations intergouvernementales. Cette forme de réconciliation est une des raisons

profondes de ce qu'on appelle le « fédéralisme exécutif ». Les commissaires ne sont cependant pas prêts à accepter un modèle selon lequel les gouvernements provinciaux seraient les seuls représentants des questions d'intérêt régional ou provincial et, le gouvernement fédéral, le seul intervenant pour toutes celles d'intérêt national. La logique du fédéralisme confère plutôt aux gouvernements provinciaux la responsabilité de représenter les intérêts de leurs résidents dans des domaines de compétence provinciale et au gouvernement national, la responsabilité de veiller aux intérêts des Canadiens dans les domaines de compétence fédérale.

Le gouvernement fédéral a donc un rôle national qui lui impose d'être sensible aux intérêts provinciaux et régionaux. Indépendamment du bon fonctionnement des institutions chargées des relations fédérales-provinciales, il ne peut toutefois pas y avoir de substitut à un gouvernement fédéral représentatif des régions. Le Parlement fédéral, qui est au cœur des institutions politiques et qui représente tous les Canadiens, a comme responsabilité fondamentale de servir de tribune où nous pouvons concilier, accommoder, équilibrer les intérêts de toutes les régions dans la formulation de la politique nationale, et trouver les compromis nécessaires.

En ce qui concerne l'économie nationale, on constate d'importantes variations régionales dans les ressources naturelles, la taille des marchés locaux, l'accès aux marchés internationaux et l'infrastructure nécessaire au développement économique. Ces écarts sont aussi importants maintenant qu'ils l'étaient au moment de la Confédération. Ce qui s'est passé récemment dans le domaine de l'énergie, de la restructuration industrielle ou de la réforme de l'Accord du Nid-de-Corbeau confirme bien la persistance des dimensions régionales de la politique nationale. Étant donné l'évaluation que les commissaires font des questions de politique qui surgiront à la suite de l'engagement grandissant du Canada dans le contexte international et à la suite des pressions qui s'exerceront dans le sens d'une adaptation industrielle continuelle, on peut imaginer que le Canada devra concilier en permanence les divers points de vue régionaux. Il en est de même du gouvernement fédéral qui doit être capable de définir et de promouvoir l'intérêt national qui dépasse de beaucoup la somme de ses composantes régionales; il s'agit d'un intérêt national qui transcende les intérêts provinciaux et régionaux.

Ces deux rôles—satisfaire aux besoins régionaux et définir l'intérêt national—exigent du gouvernement national qu'il jouisse de la confiance des citoyens de tout le pays. Sans cette acceptation à l'échelle nationale, la prétention du gouvernement fédéral d'être un gouvernement national serait affaiblie. Son aptitude à agir au nom de tous les Canadiens serait sérieusement amoindrie. Dans un pays aussi divisé régionalement que le nôtre, le gouvernement national doit être « représentatif des régions ».

La représentation régionale peut avoir de nombreux sens qu'il faut bien distinguer. Tout d'abord, dans un sens formel, les Canadiens bénéficient d'une représentation égale comme individus, peu importe l'endroit où ils habitent. Ainsi, un vote en Colombie-Britannique a le même poids qu'un vote à Terre-Neuve. À la Chambre des communes, le nombre de sièges attribués à une province, à quelques exceptions près, est proportionnel à sa population. Le système parlementaire canadien a toutefois la particularité de concentrer le

pouvoir politique dans les mains du parti au pouvoir et du Cabinet. Ce sont donc ces institutions qui doivent être représentatives.

On peut d'une certaine façon concevoir la représentation régionale dans un sens proportionnel, c'est-à-dire qu'une province ou une région sera représentée équitablement si son influence dans les organismes gouvernementaux est proportionnelle à son influence dans l'ensemble du pays. Une province ayant 5 pour cent de la population devrait donc avoir au Cabinet et dans le caucus du parti au pouvoir 5 pour cent des voix. Il arrive toutefois que dans un système fédéral, cette proportion soit jugée insuffisante. Pour illustrer ceci, on peut considérer les provinces comme des collectivités qui, à ce titre, méritent une représentation égale ou tout au moins des influences comparables. Cette opinion milite en faveur d'une distanciation par rapport à la représentation proportionnelle des Canadiens comme individus. Elle laisse plutôt entendre qu'une province ayant 5 pour cent de la population pourrait avoir besoin de plus de 5 pour cent de l'influence au sein du gouvernement national. En poussant cet argument à l'extrême, on peut aller jusqu'à prétendre que chaque province devrait avoir une représentation égale à celle des autres. Les écarts marqués qu'on constate dans la population des diverses provinces canadiennes signifient que dans un système de représentation basé sur la majorité simple et sur l'égalité des votes, le pouvoir électoral des citoyens d'un petit nombre de provinces importantes pourrait anéantir celui des provinces plus petites. Si donc nos institutions nationales doivent traduire la dimension fédérale de la société canadienne, il faut tempérer la dominance de la règle de la majorité fondée sur l'égalité de la représentation des individus.

Il y a donc des tensions chroniques entre le concept de représentation égale des individus et les critères de représentation qui veulent que les provinces ayant les populations les plus faibles doivent avoir une représentation qui dépasse leur proportion réelle dans la population canadienne. Toute évolution dans le sens de cette dernière philosophie entame inévitablement l'intégrité du principe de la représentation égale des Canadiens comme individus. Accorder une représentation additionnelle aux provinces les plus petites revient à nier la représentation égale des individus des grandes provinces. Ce dilemme de la représentation est propre aux systèmes fédéraux dans lesquels les provinces ou les états n'ont pas des populations de même importance.

Ces questions soulèvent des problèmes complexes et difficiles. Il reste cependant qu'au cours des dernières années, peu importe la mesure de représentation régionale utilisée, nos institutions nationales ont été sérieusement amputées. Il n'est pas exagéré de parler d'un échec institutionnel qui a eu des conséquences sérieuses pour ceux qui dirigent le Canada.

Quelles sont les dimensions de cet échec? Malgré l'importance des différences régionales au Canada, il est frappant de constater que la conception actuelle de nos institutions nationales accorde peu d'attention aux intérêts régionaux. Partout à travers le monde, les systèmes régionaux représentent des intérêts régionaux non seulement au moyen du partage des pouvoirs entre les gouvernements centraux et les gouvernements provinciaux ou ceux des États, mais aussi au moyen de la représentation des provinces ou des États au sein du gouvernement national. Ainsi, dans la première Constitution américaine, certains États bénéficiaient d'une représentation

égale au Sénat et les sénateurs étaient nommés par les législatures des États. En Allemagne de l'Ouest, la deuxième Chambre, la *Bundesrat*, est composée de ministres des gouvernements des États.

Au Canada, nous avons suivi la tradition britannique des gouvernements parlementaires et nous avons construit notre fédéralisme essentiellement sur le partage des pouvoirs. Nous sommes peut-être le seul système fédéral où l'on observe une exclusion relative de la représentation des intérêts régionaux des organismes centraux.

Les Canadiens n'ont cependant pas négligé totalement le besoin de représentation des intérêts régionaux dans les institutions nationales. L'une des grandes questions examinée lors du débat qui a précédé la Confédération a été la conception et le rôle du Sénat. À la différence de la Chambre des communes dont les membres représentent la population, le Sénat traduisait la composition du nouvel État en accordant une représentation égale aux régions d'alors, l'Ontario, le Québec et les Maritimes. L'Ouest allait faire son entrée plus tard. Au début, le Sénat disposait à peu près des mêmes pouvoirs législatifs que la Chambre des communes, mais son aptitude à agir comme entité régionale au sein du gouvernement national et à tempérer les effets de la règle de la majorité de la Chambre des communes a été fondamentalement compromise par la méthode de nomination et par la logique du gouvernement responsable. Puisque les sénateurs sont nommés par le Cabinet fédéral, ils ont été privés de liens réels avec les collectivités provinciales et régionales; en outre, ce mode de nomination eut pour effet de miner la capacité du Sénat de représenter ces collectivités et d'être perçu sous ce jour. Un gouvernement responsable signifiait que le Cabinet était responsable devant les élus de la Chambre des communes plutôt que devant les sénateurs nommés. Malgré ses vastes pouvoirs, le Sénat devenait donc un organisme résiduel, utile dans la mesure où il permettait de réfléchir plus longuement à certaines questions, d'étudier des problèmes de politique qui n'avaient pas retenu l'attention de la Chambre des communes, ou de traiter de certaines questions techniques non partisanes. Il ne pouvait cependant pas devenir une tribune efficace vouée aux intérêts régionaux.

C'est donc plutôt aux partis politiques, au Cabinet en particulier, et à la Chambre des communes qu'est échu le rôle de tenir compte des intérêts régionaux au sein du gouvernement national. Cela a d'ailleurs bien marché dans de nombreux domaines. On a parfois appelé le modèle de gouvernement de parti, comme il existe au Canada, le modèle de « courtage ». Chaque parti national s'efforce d'obtenir des appuis partout à travers le pays. Chacun représente une coalition d'intérêts régionaux, qui ont énormément d'importance dans les conseils de parti grâce aux politiciens et qui ont un fort appui à l'échelle locale ou provinciale. Les partis deviennent donc ainsi les lieux où l'on définit les intérêts régionaux et où l'on négocie des compromis à leur sujet. On retrouve ce modèle dans la structure du Cabinet. Dès les premiers jours de la Confédération, les cabinets fédéraux ont été soigneusement équilibrés pour assurer la représentation de toutes les régions ainsi que des autres groupes d'influence. Notre gouvernement national a aussi implanté la tradition des « ministres régionaux », des chefs régionaux puissants au sein du Cabinet qui militent efficacement en faveur des intérêts de leur propre région

et servent également chacun de premier porte-parole régional du gouvernement et dispensateur de patronage chez eux.

Un tel système repose sur l'aptitude des partis nationaux à obtenir des appuis dans tout le pays et à servir de tribunes pour équilibrer les divers intérêts. Les Canadiens ne peuvent plus faire confiance à ce mécanisme. On a remis en question l'aptitude des partis qui sont les instruments fondamentaux d'un gouvernement responsable dans un système parlementaire, à assurer le rôle qui leur a été dévolu et on a donc remis en question l'aptitude du gouvernement central à agir comme un gouvernement national.

L'échec institutionnel du centre du pays

Les résultats de l'élection fédérale de 1980 sont significatifs. Les tableaux 21-1A et 21-1B illustrent bien ce qui s'est passé. En 1980, les partis fédéraux étaient devenus polarisés par région et aucun parti n'avait réellement de représentation d'un océan à l'autre. Le Parti libéral qui en sortait vainqueur gagnait 52 pour cent de tous les sièges au Canada, mais n'en obtenait que deux dans l'Ouest, tous les deux au Manitoba. Par contre, au Québec, les libéraux obtenaient les 75 sièges moins un. Il a donc fallu que les libéraux gouvernent sans pratiquement aucune représentation de l'Ouest.

L'inverse était également vrai au sujet de la victoire minoritaire des progressistes conservateurs en 1979. Ils ont remporté les trois quarts des sièges dans l'Ouest et seulement deux au Québec. À chaque élection, une région s'estimait donc automatiquement exclue *de facto* des conseils gouvernants de la nation. Ces différences importantes que l'on constate dans la représentation régionale des partis ne donnent pas une bonne indication de l'appui réel qui leur avait été accordé; on s'en aperçoit quand on étudie la proportion des votes recueillis plutôt que celle des sièges gagnés. Les libéraux obtenaient une part importante des suffrages dans les provinces de l'Ouest, les conservateurs avaient des appuis non négligeables au Québec. Mais, quand même, aucun parti ne pouvait prétendre de façon convaincante être représentatif à l'échelle nationale.

Le résultat des élections de 1980 constitue un exemple extrême des anomalies de la représentation, sans pour autant être une exception. Les régions ont été depuis longtemps des éléments déterminants des tendances de vote. Les progressistes conservateurs ont été faibles au Québec depuis la crise de la conscription à l'époque de la Première Guerre mondiale. Les libéraux ont été relativement faibles dans l'Ouest depuis les changements historiques des tendances de vote provoqués par John Diefenbaker en 1958. Il n'y a qu'en Ontario et dans les Maritimes que les grands partis se sont livrés des luttes à peu près égales. Les gouvernements à qui on a confié des mandats vraiment nationaux, ceux de 1958, 1968 ou 1984, par exemple, semblent être plutôt l'exception que la règle. Cette polarisation régionale a été particulièrement marquée à chaque élection fédérale entre 1972 et 1980. Le succès électoral du Parti progressiste conservateur de 1984 a démontré de façon spectaculaire qu'il est encore possible pour un parti d'obtenir une représentation nationale à la Chambre des communes. Cela ne veut toutefois pas dire qu'on ne verra plus de longues périodes marquées par un déséquilibre de la représentation régionale.

TABLEAU 21-1A Résultats des élections générales de 1980 : Répartition des sièges et du vote par province

Province	Total des sièges	Prog. conservateurs % du vote	Prog. conservateurs # de sièges	Libéraux % du vote	Libéraux # de sièges	Néo-démocrates % du vote	Néo-démocrates # de sièges
Terre-Neuve	7	36,0	2	47,0	5	16,7	0
Nouvelle-Écosse	11	38,7	6	39,9	5	20,9	0
Nouveau-Brunswick	10	32,5	3	50,1	7	16,2	0
Île-du-Prince-Édouard	4	46,3	2	46,8	2	6,6	0
Québec	75	12,6	1	68,2	74	9,1	0
Ontario	95	35,5	38	41,9	52	21,9	5
Manitoba	14	37,7	5	28,0	2	33,5	7
Saskatchewan	14	38,9	7	24,2	0	36,3	7
Alberta	21	64,9	21	22,2	0	10,3	0
Colombie-Britannique	28	41,5	16	22,2	0	35,3	12
Yukon/Territoires du N.-O.	3	30,6	2	37,2	0	31,5	1
Total	282	32,5	103	44,3	147	19,8	32

TABLEAU 21-1B Résultats des élections générales de 1984 : Répartition des sièges et du vote par province

Province	Total des sièges	Prog. conservateurs % du vote	Prog. conservateurs # de sièges	Libéraux % du vote	Libéraux # de sièges	Néo-démocrates % du vote	Néo-démocrates # de sièges
Terre-Neuve	7	57,6	4	36,4	3	5,8	—
Nouvelle-Écosse	11	50,8	9	33,6	2	15,2	—
Nouveau-Brunswick	10	53,5	9	31,9	1	14,1	—
Île-du-Prince-Édouard	4	52,0	3	41,0	1	6,5	—
Québec	75	50,2	58	35,4	17	8,8	—
Ontario	95	47,6	67	29,9	14	20,8	13
Manitoba	14	43,2	9	21,8	1	27,2	4
Saskatchewan	14	41,7	9	18,2	—	38,4	5
Alberta	21	68,8	21	12,7	—	14,1	—
Colombie-Britannique	28	46,7	19	16,4	1	35,0	8
Yukon/Territoires du N.-O.	3	49,1	3	24,3	—	22,2	—
Total	282	50,0	211	28,0	40	18,8	30

Sources : Canada, Bureau du directeur général des élections, *Trente-deuxième élection générale 1980 : Rapport du directeur général des élections*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1980 et *Trente-troisième élection générale 1984 : Rapport du directeur général des élections*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1984.

À quoi faut-il imputer la polarisation régionale du système des partis, si manifeste avant 1984? Sans l'ombre d'un doute, la principale raison se trouve dans la nature des questions qui ont divisé les Canadiens. Ce n'est pas tant que l'aptitude des institutions nationales à établir des ponts entre les éléments divergents ait diminué, mais c'est le fleuve à traverser qui s'est élargi. À compter des années 1960, les divisions linguistiques ont ravivé les conflits profondément enracinés dans l'histoire canadienne. Le gouvernement national a dû consacrer beaucoup d'efforts aux questions linguistiques pour permettre au Québec de jouer un rôle plus important, mais il a recueilli relativement peu de sympathie dans l'Ouest où les électeurs ont cru que l'attention accordée par le fédéral au Québec l'amenait à négliger des questions qui intéressaient davantage les gens de l'Ouest. Les conflits qui ont surgi par la suite au sujet de la fixation des prix en matière d'énergie et au sujet de l'exploitation de nos ressources énergétiques ont divisé les différentes régions du pays. Un gouvernement national quel qu'il soit aurait énormément de difficultés à concilier, par exemple, les intérêts de l'Ontario et ceux de l'Alberta sur la question des prix et des revenus du pétrole dans une période de bouleversement des prix et des approvisionnements mondiaux en énergie. La diminution récente de l'intérêt porté à ces questions rend les commissaires plus optimistes quant à la possibilité d'instaurer des politiques nationales plus intégrées. Même si cela peut se réaliser, l'avenir continuera à imposer aux Canadiens des défis imprévus qui poseront encore des dilemmes fondamentaux pour ceux qui cherchent à obtenir une conciliation nationale, en tenant compte des régions de notre pays.

L'importance grandissante des responsabilités gouvernementales en ce qui concerne tous les aspects du bien-être des citoyens augmente encore la difficulté de concilier des intérêts régionaux divergents, tout simplement parce que les gouvernements nationaux sont maintenant tenus davantage responsables de la situation économique qu'ils ne l'étaient auparavant. Là encore, dans une économie fortement régionalisée, il est encore plus difficile pour les institutions nationales d'équilibrer et d'intégrer avec succès ces divergences. Le rôle accru du gouvernement signifie également que les ministres donnent une plus grande importance à leur rôle d'administrateurs et de décideurs en matière de politiques et qu'ils disposent donc de moins de temps et d'énergie à consacrer à leurs fonctions de représentation, y compris celle de la représentation régionale.

L'évolution récente de la « technologie » de la politique a peut-être aussi fait baisser l'intérêt que les partis avaient à se réorganiser et à intégrer dans un même programme les préoccupations locales, régionales et nationales. C'est ainsi que la télévision a contribué à une concentration des pouvoirs dans les mains du Premier ministre et semble avoir amoindri le rôle que jouaient les leaders régionaux dans la formulation des politiques du parti. La télévision permet aux chefs de partis de s'adresser directement aux électeurs à travers tout le pays. De la même façon, les techniques très avancées de sondage qui permettent de bien saisir l'opinion publique diminue l'importance du rôle des éléments de base du parti, des élus et des leaders locaux qui transmettaient auparavant le pouls des régions à la direction nationale. Les réformes récentes, comme celles du financement public des élections, ont également

contribué à affaiblir les relations entre les partis nationaux et les partis provinciaux.

Le processus électoral contribue également à une polarisation régionale du système des partis. En 1980, le Parti libéral remportait 22 pour cent des votes en Colombie-Britannique, 22 pour cent en Alberta et 24 pour cent des votes en Saskatchewan sans pour autant obtenir un seul siège dans ces provinces à la Chambre des Communes. Au cours de la même élection, les Conservateurs emportaient 13 pour cent des voix au Québec, mais leurs résultats étaient presque aussi maigres sur le plan du nombre des sièges. Notre système électoral accorde le siège au candidat qui a obtenu le plus grand nombre de voix sans accorder aucune représentation aux votes allant aux autres candidats. Dans une région donnée, un parti pourrait avoir une très faible majorité et emporter tous les sièges. À moins qu'un parti n'estime qu'une campagne efficace lui assurera un nombre important de sièges, il est peu enclin à essayer d'obtenir l'appui de l'électorat dans les régions où il est faible. Sa faiblesse s'ajoute donc à la faiblesse.

L'interaction de notre système électoral et des tendances de vote a eu pour résultat que des régions ont été sérieusement sous-représentées ou sur-représentées dans les partis au pouvoir. C'est ainsi qu'avec les gouvernements libéraux qui ont été en place de 1963 à 1984, les provinces de l'Ouest ne détenaient en moyenne que 8,3 pour cent des sièges du parti au pouvoir. Au cours de la même période, le Québec était largement sur-représenté au caucus libéral. En 1979, quand le Parti conservateur a pris le pouvoir, la situation fut renversée. On en trouvera les détails au tableau 21-2.

On trouve une autre indication du caractère régional de notre régime de partis dans la distinction bien précise établie entre l'adhésion au parti à l'échelle provinciale et celle à l'échelle nationale. Il y a peu de législatures provinciales qui reproduisent l'équilibre des partis qu'on trouve au gouvernement fédéral. En 1983, les libéraux, qui étaient au pouvoir à Ottawa, ne formaient le gouvernement dans aucune province. Comme on le voit au tableau 21-3, sur un total de 698 sièges dans les législatures provinciales, les libéraux n'en avaient que 130.

De plus, même lorsque des partis fédéral et provinciaux portent le même nom et sont au pouvoir en même temps, ils ont pris de plus en plus d'indépendance les uns vis-à-vis des autres. Ils sont souvent appuyés par des organisations différentes, financés de façon différente et ils visent des objectifs différents. Au cours des dernières années, peu de politiciens sont passés du palier provincial au palier fédéral et vice versa. Il y a donc là une opposition marquée avec les autres pays à système fédéral, comme l'Australie, l'Allemagne de l'Ouest et les États-Unis. Malgré la grande interdépendance qui existe entre les gouvernements fédéral et provinciaux, le régime canadien des partis ne constitue pas un moyen efficace d'établir des liens et d'intégrer les politiques aux deux paliers. C'est une des raisons pour lesquelles le fédéralisme exécutif qui refait parfois surface dans les négociations internationales domine maintenant les relations intergouvernementales.

Si c'est la polarisation régionale des partis politiques qui a retenu l'attention des Canadiens, c'est parce que ce sont les partis eux-mêmes qui stimulent l'ensemble du système politique. Il y a cependant d'autres moyens

TABLEAU 21-2 Composition par région du caucus du gouvernement et de la Chambre des communes, élections générales canadiennes, 1945–1984

Élections	Parti au pouvoir	Composition par région du caucus du gouvernement				Composition par région de la Chambre des communes			
		Ouest	Ont.	Qc	Atl.	Ouest	Ont.	Qc	Atl.
1945	Libéraux	15,2	27,2	43,2	14,4	29,4	33,5	26,5	10,6
1949	Libéraux	22,6	29,5	34,7	13,1	27,5	31,7	27,9	13,0
1953	Libéraux	15,9	29,4	38,8	15,9	27,2	32,1	28,3	12,5
1957	Prog. Conservateurs	18,8	54,5	8,0	18,8	27,2	32,1	28,3	12,5
1958	Prog. Conservateurs	31,7	32,2	24,0	12,0	27,2	32,1	28,3	12,5
1962	Prog. Conservateurs	42,2	30,2	12,1	15,5	27,2	32,1	28,3	12,5
1963	Libéraux	7,8	40,3	36,4	15,5	27,2	32,1	28,3	12,5
1965	Libéraux	6,9	38,9	42,7	11,5	27,2	32,1	28,3	12,5
1968	Libéraux	18,1	41,3	36,1	4,5	26,5	33,3	28,0	12,1
1972	Libéraux	6,4	33,0	51,4	9,2	26,5	33,3	28,0	12,1
1974	Libéraux	9,2	39,0	42,6	9,2	26,5	33,3	28,0	12,1
1979	Prog. Conservateurs	43,4	41,9	1,5	13,2	28,4	33,7	26,6	11,3
1980	Libéraux	1,4	35,4	50,3	12,9	28,4	33,7	26,6	11,3
1984	Prog. Conservateurs	28,9	31,8	27,5	11,8	28,4	33,7	26,6	11,3

Source : Canada, Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur la Réforme du Sénat, *Procès-verbaux*, le 28 juin 1983, p. 10A:7 et renseignements fournis à la Commission.

Nota : Les chiffres ayant été arrondis, le total pour chaque rangée n'équivaut pas nécessairement à 100.

TABLEAU 21-3 **Standing des partis dans les législatures provinciales, 1983**

Province	Parti au pouvoir	Progressive Conserva-teurs	Libéraux	Autres	Total des sièges
Terre-Neuve	Prog. Conservative	43	9	0	52
N.-É.	Prog. Conservative	38	12	2	52
Î.-du-P.-É.	Prog. Conservative	21	11	0	32
N.-B.	Prog. Conservative	39	18	1	58
Québec	Parti québécois	0	46	76	122
Ontario	Prog. Conservative	70	33	22	125
Manitoba	New Democrat	23	0	34	57
Saskatchewan	Prog. Conservative	56	0	8	64
Alberta	Prog. Conservative	75	0	4	79
C.-B.	Social Credit	0	0	57	57
		359	130	209	698

Source : Guide parlementaire canadien, Ottawa, 1984.

qui permettraient aux institutions du gouvernement fédéral de représenter les intérêts régionaux et d'en tenir compte, mais ces moyens n'ont pas été suffisamment développés.

La première cause de cette situation est la discipline de parti. Des partis unis et disciplinés sont essentiels au fonctionnement efficace d'un gouvernement de parti. Pourtant, cela limite grandement l'aptitude des députés à se faire les porte-parole des intérêts de leur province. Cette discipline de parti a également pour conséquence que la défense habituelle des intérêts régionaux par les députés se fait pour l'essentiel par la participation aux caucus des partis et par des observations personnelles adressées aux ministres. Il est difficile à des députés de la même région, qui appartiennent à des partis différents, de conclure une alliance pour promouvoir les intérêts de leurs régions. Cette difficulté contraste avec la situation qu'on trouve aux États-Unis où, avec le régime du Congrès, la faiblesse de la discipline de partis donne aux représentants et aux sénateurs toute latitude d'agir comme des représentants locaux. Là, le système encourage également les politiciens de l'État à mettre sur pied des coalitions au sein des institutions nationales dans l'intérêt de l'État plutôt que de s'en remettre à des négociations au niveau de l'exécutif.

La structure de la bureaucratie fédérale constitue un autre frein à la représentation régionale à l'échelle nationale. La plupart des ministères sont structurés selon certaines fonctions, comme c'est le cas pour Santé et Bien-être social, les Transports, les Affaires des anciens combattants ou le Travail, ou selon certaines clientèles qui ne sont pas d'abord définies en termes de régions. Il y a bien sûr des exceptions comme le ministère de l'Expansion économique régionale (MEER) dont le mandat est précisément régional et comme celui d'Industrie et Commerce avec lequel le MEER a fusionné pour former le ministère de l'Expansion industrielle régionale (MEIR). C'était là

une tentative d'apporter une dimension régionale à la formulation de la politique économique. Également, le Bureau des relations fédérales-provinciales, qui relève du Premier ministre, est né des efforts qui ont été faits pour assurer la présence des préoccupations régionales et fédérales-provinciales aux plus hauts paliers de la formulation des politiques. En dépit de tous ces efforts, l'administration de la bureaucratie centrale ne s'est pas penchée systématiquement sur les dimensions régionales des politiques.

Le rôle prédominant des sociétés de la Couronne et des organismes fédéraux de réglementation s'est accru en même temps que l'État administratif. On a critiqué ces organismes pour leur manque de sensibilité aux considérations régionales. Il faut cependant savoir qu'il y a des variations très importantes dans les niveaux d'indépendance de ces organismes par rapport aux directives de politique qu'ils reçoivent et par rapport aux contrôles de gestion exercés sur eux par l'exécutif politique et les organismes centraux. En règle générale, cette influence de l'État administratif se fait moins sentir dans les institutions dont l'objectif est de concilier les intérêts régionaux et nationaux. Même si les conseils d'administration de ces sociétés et de ces organismes sont nommés par le Cabinet, et même si l'on accorde un certain intérêt à leur composition régionale, ils sont assez isolés du contexte politique du gouvernement national. Nombreux sont les Canadiens qui croient que cette autonomie favorise une certaine insensibilité aux préoccupations régionales.

Certains organismes de réglementation comme la Commission canadienne des transports (CCT), le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) et l'Office national de l'énergie (ONE) ont, d'après leur mandat, d'importantes vocations régionales. Les mandats de plusieurs autres organismes ne font cependant pas référence de façon explicite à des considérations régionales, pas plus que ce ne semble être un élément retenu dans le choix des membres qui siègent aux tribunaux administratifs. Si certains de ces organismes ont fait des efforts importants pour tenir compte des intérêts régionaux et pour travailler en collaboration avec leurs homologues provinciaux, on ne peut en dire autant de plusieurs autres.

Enfin, comme les commissaires l'ont déjà constaté, le Sénat n'a pas été capable d'assurer une représentation régionale efficace. Le simple fait que ses membres soient nommés l'a empêché d'assurer un tel rôle.

Les commissaires en concluent donc que les institutions nationales du Gouvernement du Canada ne sont pas bien conçues pour promouvoir la représentation régionale et pour tenir compte de la diversité des régions dans le cadre du processus national de prise de décision. Les principes et les pratiques de représentation en fonction de la population, le gouvernement par le Cabinet, la discipline de parti et la règle de la majorité n'ont pas permis aux dirigeants de répondre aux aspirations régionales dans une société fédérale. De plus, les limites de la représentation régionale dans les institutions nationales ont été accentuées au cours des dernières années par la polarisation régionale du régime de partis.

Les conséquences de cet échec institutionnel ont été graves. Elles ont sérieusement miné l'aptitude du gouvernement central à agir comme gouvernement national par rapport à certaines des dimensions évoquées ci-

dessus. Le gouvernement fédéral a été moins à même de soutenir la thèse voulant que l'intérêt national transcende les intérêts régionaux. Il s'est également trouvé moins apte à promouvoir la conciliation d'intérêts régionaux concurrentiels d'une façon juste et équilibrée. Il a donc perdu une part de sa légitimité, étant par là moins capable d'agir de façon décisive et efficace.

Les enquêtes sur l'opinion publique indiquent clairement que les Canadiens s'identifient fortement tant à la collectivité nationale qu'aux collectivités provinciales. On constate également que dans toutes les provinces, à l'exception du Québec et de Terre-Neuve, le sentiment d'appartenance nationale est légèrement plus fort que le sentiment d'appartenance à la province. Cependant, le gouvernement national lui-même est vu avec moins de faveur. Nombreux sont les Canadiens qui, quand on les interroge sur les grandes questions de politique, sont d'avis que le gouvernement fédéral a la responsabilité d'agir dans l'intérêt national. Dans leur vision des choses, ce gouvernement a de plus en plus d'influence sur leur vie[1]. Quant à savoir quel palier de gouvernement devrait être responsable de certaines fonctions, ils se disent assez en accord avec le partage actuel des pouvoirs. Il est donc évident que les Canadiens sont en faveur d'un gouvernement central fort et efficace.

Parallèlement, nombreux sont les Canadiens qui croient que les gouvernements provinciaux touchent la vie des citoyens de façon plus marquée que ne le fait le gouvernement fédéral. En grande majorité, ils se sentent plus proches des gouvernements provinciaux et ils estiment que ceux-ci sont plus sensibles à leurs besoins. Un nombre important de Canadiens de l'Ouest et seulement quelques-uns de l'Est estiment que leurs régions ont été traitées injustement par les autorités nationales et qu'ils ont été laissés pour compte et mal représentés au niveau de la politique nationale[2]. Il existe donc un écart considérable entre d'une part, les attentes qu'ont les citoyens à l'égard de leur gouvernement national et d'autre part, la confiance qu'ils ont en sa capacité d'y répondre avec justice et efficacité. Le but premier du processus de réforme des institutions nationales vise à supprimer cet écart.

Si, en tant que Canadiens, nous ne relevons pas ce défi, nous nous sentirons à nouveau exclus des assemblées gouvernantes comme cela a été le cas au cours des années 1970 et au début des années 1980. Sans une représentation régionale importante au niveau du caucus de chacun des partis politiques et tout particulièrement du parti au pouvoir, la capacité qu'ont les gouvernements d'être sensibles aux régions, risque d'être diminuée. De la même façon, il leur sera plus difficile d'informer leurs électeurs de la politique que leur parti entend suivre. Sans une représentation régionale équilibrée, les partis et les gouvernements risquent d'être considérés comme les défenseurs non pas de l'intérêt national mais plutôt des intérêts mal camouflés de régions en particulier. Les gouvernements seront empêchés d'agir non pas en raison d'un manque d'autorité conférée par la Constitution mais par un manque de pouvoir politique. Leur capacité à redistribuer les ressources de façon équitable, sera diminuée tant et aussi longtemps qu'on aura le sentiment dans les régions sous-représentées, que les questions qui les concernent, ne sont pas suffisamment prises en considération. L'existence de déséquilibres régionaux au niveau des institutions nationales peut à la longue, ébranler la structure même de la Confédération.

En outre, lorsque les institutions sont moins en mesure de réconcilier les intérêts régionaux, il appert que cette responsabilité tombe davantage sous le joug des relations fédérales-provinciales. Moins on perçoit le gouvernement national comme étant apte à parler au nom d'une région et plus crédibles deviennent les revendications des Premiers ministres des provinces à l'effet qu'ils s'avèrent les meilleurs défenseurs des questions non seulement de compétence provinciale mais également de compétence fédérale et plus nombreux sont les citoyens à s'en remettre à leur gouvernement provincial. En effet, la polarisation au niveau régional des politiques nationales est reliée de multiples façons, à l'importance accrue des revendications de la part des gouvernements provinciaux et à l'ampleur des conflits entre le fédéral et les provinces.

C'est pour toutes ces raisons que la Commission estime qu'il est fondamental de réformer les institutions au niveau national afin qu'elles représentent davantage le pays dans son ensemble selon ses diverses composantes régionales. Il est encourageant de constater qu'en 1984, un nouveau gouvernement a été élu grâce à l'appui de la nation toute entière. Cela prouve que, même si les institutions politiques demeurent inchangées, la polarisation au niveau régional n'est pas une conséquence inévitable et les partis politiques peuvent, grâce à une dynamique interne qui leur est propre, surmonter les obstacles de nature institutionnelle. Les Canadiens doivent cependant reconnaître que ces résultats ne sont pas attribuables à nos institutions en tant que telles. En effet, ils se sont produits malgré l'existence de nos arrangements institutionnels. C'est pourquoi il s'avère essentiel d'élargir le cadre de la réflexion ayant trait aux institutions.

Les orientations de la réforme de nos institutions gouvernementales nationales

À la lumière de cette analyse, nous définirons les objectifs et identifierons les moyens pour les réaliser. Nous voulons nous assurer que les institutions gouvernementales nationales au Canada seront représentatives, et perçues comme telles, des intérêts et des préoccupations de toutes les régions et de toutes les provinces canadiennes et sauront également répondre à leurs attentes. Nous voulons nous assurer que les Canadiens de toutes les régions du pays puissent, par l'intermédiaire de leur député, se faire entendre dans les forums où les décisions majeures sont prises, les plus importants étant le Cabinet et les deux Chambres du Parlement. C'est au niveau de ces instance que la représentation est la plus manifeste. Étant donné qu'un gouvernement responsable s'appuie sur le principe de la représentation des individus ainsi que sur la règle de la majorité qui en résulte, la Commission estime que dans un régime fédéraliste et particulièrement dans un régime où la taille de la population varie grandement d'une province à l'autre, les Canadiens doivent contrôler l'application de la règle de la majorité en accordant un poids plus grand aux provinces et aux régions de moindre importance.

La Commission aimerait souligner deux éléments essentiels se rapportant à la question de la représentation au Parlement. La représentation à la Chambre des communes ne constitue pas en soi un problème puisque toutes

les régions et l'ensemble des provinces sont représentées dans cette enceinte. Le premier élément concerne le niveau de représentation des régions et des provinces au sein de certains partis politiques en relation plus étroite avec l'appui électoral qu'ils ont reçu. Le deuxième élément a trait à la représentation plus équilibrée des provinces. La Commission considère que le Sénat, la deuxième Chambre, s'avère le lieu privilégié d'une réforme étant donné qu'en tant qu'organe législatif à l'intérieur d'un régime fédéraliste, il a nécessairement la responsabilité de représenter les communautés provinciales et celles de l'État. Notre intention n'est pas de modifier le principe de base de la représentation à partir de la population sur lequel se fonde à juste titre la Chambre des communes. D'un autre côté, nous visons une meilleure représentation des régions du Canada au niveau des caucus parlementaires des différents partis politiques. La solution que nous proposons pour atteindre ces objectifs consiste en une réforme du Sénat de telle sorte que les membres seraient élus, que les provinces moins importantes seraient mieux représentées et que le mode d'élection serait fondé sur la représentation proportionnelle. Cette réforme aurait comme effet à la fois de renforcer la position des provinces moins populeuses au sein du caucus des partis du Sénat et de la Chambre des communes réunis et de contribuer, par le biais de la représentation proportionnelle, à une meilleure répartition des députés au sein du caucus de chaque parti, qui serait davantage fonction des appuis électoraux dont ils jouissent dans leur région respective ce qui n'est pas le cas dans le cadre des arrangements présentement en vigueur.

Ces changements doivent s'accorder aux principes du gouvernement responsable. Cela signifie que le Cabinet doit demeurer responsable devant la Chambre des communes laquelle doit continuer à être représentative de la population. Cela signifie également que les réformes doivent être compatibles avec le principe de la cohésion et la règle de la discipline des partis politiques. Enfin, la Commission estime que la réalisation d'un gouvernement central qui soit représentatif des régions, c'est-à-dire l'application du principe de la représentation régionale au niveau des institutions nationales, ne doit pas, et il n'est pas nécessaire que cela se produise, miner l'idéal d'un gouvernement national qui consiste à être à l'écoute de ses électeurs à l'échelle nationale et à poursuivre des objectifs d'ensemble pour la nation. Le concept de la représentation régionale est une condition nécessaire à l'existence d'un gouvernement national et non pas une mesure de substitution.

On a identifié jusqu'à présent quatre domaines qui pourraient éventuellement faire l'objet d'une réforme. Au cours des dernières années, tous ont été examinés à fond étant donné que plusieurs groupes souhaitaient que le gouvernement national soit davantage sensible aux régions.

La réforme des partis politiques

L'une des lacunes qui semble la plus évidente au sein des institutions et dont on a fait état précédemment, concerne la polarisation des partis politiques au niveau régional et, exception faite de l'élection qui a eu lieu en 1984, l'incapacité manifestée périodiquement par les partis politiques à se constituer un électorat à l'échelle nationale. Par conséquent, on conseille en premier lieu,

aux partis politiques de « régler eux-mêmes » ce problème. Il devrait incomber aux chefs de partis ainsi qu'aux membres de faire en sorte que leur parti respectif ait une vision d'ensemble du Canada et qu'il élabore des programmes et des politiques devant recevoir l'appui d'une majorité à travers le pays. Toute stratégie électorale qui privilégierait les intérêts de certaines régions au détriment des autres ou qui « rayerait de la carte » des parties entières du pays, doit être considérée comme étant défavorable à long terme, aux intérêts à la fois du pays et du parti même si dans l'immédiat, cela peut s'avérer avantageux sur le plan électoral. Macdonald, Laurier et King ont pu maintenir longtemps leur « parti au pouvoir » précisément parce qu'ils avaient su créer une coalition nationale soutenue.

La Commission estime que toute réforme interne de parti devant comprendre entre autres, l'amélioration de rapports entre les partis nationaux et provinciaux, est essentiellement du ressort des partis eux-mêmes. On a constaté, au cours de ces dernières années, que tous les partis avaient fait des efforts marqués et qui en valaient la peine même s'ils ne furent pas toujours un succès, en vue de surmonter les préjugés favorables qu'ils entretenaient à l'égard de la région qu'ils représentaient et d'où originait leur appui électoral. Cependant, nous n'entendons pas montrer aux partis comment règler leurs propres affaires si ce n'est qu'approuver les efforts qu'ils déploient dans ce sens.

Ceux qui soutiennent que les partis nationaux empêchent la réconciliation des intérêts nationaux et régionaux, semblent ignorer un élément fondamental à savoir que même en ayant un parti au pouvoir, qui soit représentatif de la nation, notre régime parlementaire ne prévoit aucun mécanisme par lequel les intérêts régionaux des provinces moins populeuses pourraient équivaloir ceux des provinces plus populeuses. Un parti au pouvoir, représentatif au niveau national, tel que celui qui a été élu en 1984, est toujours susceptible d'être dominé par les députés élus des provinces les plus peuplées. Toutefois, il y a de bonnes raisons de croire qu'aucun parti au pouvoir, tout en ayant une représentation nationale, ne peut parvenir à réconcilier les intérêts nationaux et régionaux à un niveau que la Commission juge essentiel.

Le système électoral

Cependant, les stratégies de parti ne sont pas que le résultat des aspirations des leaders et des conseillers en matière de tactique mais également celui d'un ensemble de règles à partir desquelles se déroule la partie électorale. Le système électoral constitue la règle la plus importante.

Tel que nous l'avons vu, le système électoral canadien, « lorsque mis en application », a comme effet d'accroître considérablement les disparités régionales au niveau de la représentation des appuis accordés au parti. Le caucus du parti est beaucoup moins représentatif des régions que ne l'est la base électorale du parti. De plus, cette situation incite les partis à renforcer leurs bastions régionaux plutôt que de « gaspiller » temps et argent dans une région où ils sont minoritaires.

En conséquence, on a élaboré récemment une série de propositions visant la réforme du système électoral afin de contrecarrer ces effets. La plupart de ces

propositions ont tenté d'introduire un élément plus important de proportionnalité dans le système afin que les partis obtiennent un pourcentage de sièges qui corresponde davantage au pourcentage des votes qu'ils obtiennent dans chaque province ou dans chaque région. Adopter dans son intégralité la représentation proportionnelle sur une base provinciale, en se servant du système des listes, reviendrait à considérer chaque province comme une entité distincte. Les électeurs voteraient alors pour un parti plutôt que pour un candidat donné. Chaque parti recevrait alors un nombre de sièges proportionnels aux votes qu'il a obtenus et les députés proviendraient des listes soumises par les partis. On peut envisager toutes les variations possibles et imaginables à ce schéma fondamental, mais il n'est pas nécessaire de s'y attarder pour l'instant[3].

Les propositions en faveur d'un tel système de listes n'ont jamais obtenu beaucoup d'appui au Canada. Cela représenterait un contraste trop important par rapport à notre système actuel. Le lien direct entre le citoyen et le député, découlant du fait qu'un vote est accordé à un seul candidat dans une seule circonscription, serait coupé. Les organisateurs des partis politiques qui établiraient les listes de candidats prendraient plus d'importance que la plupart des Canadiens ne le souhaitent. De plus, il faut se rendre compte qu'une représentation proportionnelle complète pourrait faire que les gouvernements minoritaires, ou peut-être de coalition, deviennent la norme. Dans les vingt-cinq élections tenues depuis le début du siècle, le parti victorieux n'a obtenu la majorité des votes que sept fois. Depuis 1945, cette majorité n'a été obtenue que deux fois, en 1958 et en 1984. La représentation proportionnelle complète favoriserait aussi certainement la formation de nouveaux partis sur la scène politique. On pourrait donc se retrouver avec un régime multipartite très fragmenté, ce qui pourrait encourager fortement la formation de partis à vocation très spécifique, y compris des partis régionaux. La représentation proportionnelle entière assurerait donc une adéquation entre les sièges et les votes, mais nous ferait perdre les avantages inhérents aux gouvernements majoritaires et nous priverait de nos relations traditionnelles avec nos représentants élus.

Une autre application courante de la représentation proportionnelle, qui implique la participation de plusieurs collèges électoraux pourrait également, si elle était appliquée de façon globale, permettre d'obtenir une proportionnalité quasi complète des sièges et des votes aux paliers national et provinciaux. Un tel système permettrait de préserver le lien entre les électeurs et les candidats, puisque les Canadiens pourraient voter pour des individus et ne contribueraient donc pas au renforcement des pouvoirs de l'organisation des partis politiques, comme le ferait le système de listes. Il en résulterait donc moins d'effets néfastes sur nos traditions. Ce système aurait par contre l'inconvénient, s'il était appliqué de façon complète, d'élire des gouvernements minoritaires, ce que les commissaires ne jugent pas souhaitable. C'est pourquoi nous ne recommandons pas des changements aussi profonds aux modalités d'élection à la Chambre des communes. Nous voyons toutefois d'un oeil favorable l'application d'un tel système au Sénat, puisque cela n'aurait pas pour effet de miner la stabilité d'un gouvernement majoritaire, puisque celui-ci continuerait à être formé par le parti détenant la majorité à la Chambre des communes.

Ces réflexions ont incité la plupart de ceux qui ont proposé des éléments de réforme électorale applicables à la Chambre des communes à suggérer de ne faire appel qu'à certains éléments de la proportionnalité, sans l'adopter intégralement. La suggestion la plus fréquente a été celle de l'adoption d'un mécanisme « d'ajout » qui viendrait compléter les autres mécanismes de fonctionnement de la Chambre des communes. Le système électoral actuel continuerait à régir la répartition de la plupart des sièges, mais, à un certain point, ces nouvelles modalités entreraient en vigueur. Chaque province ou région aurait une réserve de candidats par parti. Si les membres du parti, élus dans le cadre du système actuel, n'étaient pas suffisamment nombreux pour assurer une représentation proportionnelle du vote populaire, d'autres députés seraient choisis dans cette réserve de candidats, conformément à des règles précises, afin d'assurer une représentation plus proportionnelle. Ce genre de système est en vigueur en Allemagne de l'Ouest, où il combine efficacement les districts électoraux représentés par un individu précis et la représentation proportionnelle au *Bundestag*.

Au Canada, la Commission Pépin-Robarts de l'unité canadienne a suggéré d'augmenter d'environ soixante le nombre de députés à la Chambre des communes. Les nouveaux sièges seraient attribués à des candidats choisis dans les listes des partis, rendues publiques avant l'élection, et seraient répartis en fonction des pourcentages du vote populaire[4]. Dans un rapport de 1980, la *Canada West Foundation*[5] proposait de réduire le nombre de circonscriptions électorales de 282 à 255 et d'ajouter 75 nouveaux députés qui seraient choisis dans les listes des partis. Chaque électeur déposerait deux bulletins, un pour le candidat de sa circonscription et un pour le parti. Ce dernier vote servirait à répartir proportionnellement les sièges entre les partis.

Ces systèmes partiellement proportionnels ont l'avantage de conserver intact l'essentiel du régime actuel. La plupart permettent aussi de minimiser le risque d'avoir des gouvernements minoritaires. Par contre, ils n'atteignent pas un équilibre aussi complet entre les sièges et les votes. Une conséquence importante des changements proposés, c'est qu'ils compliqueraient considérablement notre système électoral actuel. La Chambre des communes réunirait deux types de députés, choisis selon des critères différents; il serait donc difficile de prévoir les effets que ces modifications pourraient avoir sur la dynamique interne des partis et sur les attentes des citoyens.

Les commissaires concluent donc qu'il n'est pas possible pour l'instant de mettre en place une réforme du système électoral touchant la Chambre des communes. De telles propositions ont reçu très peu d'appui de la part du public. S'orienter vers une représentation proportionnelle complète, indépendamment du système retenu, ferait apparaître des modifications imprévisibles, mais probablement lourdes de conséquences dans notre système de partis et dans le fonctionnement du gouvernement responsable. Cela apporterait une solution aux problèmes immédiats de l'équilibre des sièges et des votes, mais les coûts pourraient en être fort importants. Les mécanismes « d'ajout » auraient moins de conséquences pour le gouvernement majoritaire, mais ils ne régleraient que partiellement le problème d'une représentation régionale accrue au sein des partis du Parlement. Il nous semble donc que la réforme du système électoral ne peut être qu'un pis-aller.

Les commissaires estiment cependant qu'il est temps pour le Canada de se pencher sur les avantages de la représentation proportionnelle au Parlement. Nous ferons connaître notre position à cet égard lorsque nous traiterons de la réforme du Sénat.

La Chambre des communes et la représentation régionale

Un troisième domaine qui appelle le changement, et qui est étroitement lié aux partis politiques et au système électoral, est la Chambre des communes. Il est peut-être possible, en modifiant cet élément de notre système de gouvernement, d'accorder une plus grande liberté aux députés pour qu'ils puissent agir comme des porte-parole des régions. Tous les partis ont fait récemment des progrès considérables pour instaurer un meilleur système de regroupement régional au sein de leurs caucus. Les commissaires souscrivent à ce genre d'initiatives. La représentation des intérêts régionaux au sein du caucus est cependant assujettie à une double contrainte : tout d'abord, elle suppose que l'ensemble du caucus est représentatif à l'échelle régionale, ce qui n'est pas toujours vrai. En second lieu, cela se fait dans le secret du huis clos et, en public, la discipline de parti redevient le mot d'ordre. Cela signifie que peu importe la vigueur avec laquelle on discute des préoccupations régionales au sein du caucus, il n'est pas facile pour les électeurs de savoir vraiment ce qui se passe.

La solution la plus souvent proposée dans ce contexte est celle qui consisterait à supprimer la règle rigide imposée par la discipline de parti et de permettre aux députés de s'exprimer librement comme porte-parole régionaux. La proposition des commissaires qui vise à accorder un rôle plus important aux comités parlementaires, en particulier avant que les partis n'aient défini leur prise de position, est un pas dans cette direction. Nous ne souhaitons toutefois pas aller plus loin dans ce sens. Comme nous l'avons déjà fait remarquer, la discipline de parti est profondément enracinée dans notre tradition parlementaire. C'est de plus un moyen essentiel d'assurer la cohérence politique et d'avoir un gouvernement responsable. Nous ne voulons pas critiquer indûment un élément aussi fondamental du système actuel. Là encore, si les députés se définissent avant tout comme les défenseurs de leur région, ils pourraient certes se faire les porte-parole des intérêts régionaux, sans pour autant être capables de concilier les divergences. Les chefs de parti, qui gardent toujours à l'esprit le succès de leur parti à l'échelle nationale, sont probablement mieux placés pour concilier les intérêts régionaux que les députés eux-mêmes qui peuvent ne songer qu'à leur propre ré-élection.

Les réformes sur lesquelles les commissaires se sont penchés jusqu'à maintenant touchent la façon dont les électeurs canadiens choisissent les députés de la Chambre des communes et, par là, du Cabinet. De telles réformes pourraient garantir que chaque région serait représentée, du moins dans une certaine mesure, dans les conseils gouvernementaux et que chaque parti et le Cabinet auraient une base électorale dans toutes les régions du pays. Nous croyons cependant qu'il est essentiel d'aborder une autre dimension du problème : le besoin de pondérer la règle de la majorité en accordant plus d'importance aux régions plus petites.

Le Sénat et la représentation régionale

Dans la plupart des régimes fédéraux, la seconde Chambre du Parlement national traduit le caractère fédéral du pays. En général, cette seconde chambre attribue plus d'influence aux régions plus petites que ne leur en accorderait leur part de la population. Ainsi, aux États-Unis, chaque état a deux sénateurs, indépendamment de sa population.

Quelles sont donc les possibilités de réforme du Sénat au Canada? Comme nous l'avons déjà vu, la composition du Sénat canadien traduit le caractère régional de notre pays. Il n'empêche que la façon dont les sénateurs sont choisis affaiblit sérieusement le rôle du Sénat comme contrepoids régional à la Chambre des communes où le nombre de sièges est fonction de la population. Une seconde chambre peut assumer plusieurs fonctions et la réforme du Sénat peut porter sur de nombreuses questions. Les commissaires souhaitent cependant attirer l'attention sur les avantages que la réforme du Sénat offrirait si elle devait permettre d'assurer une plus grande sensibilité des institutions centrales aux problèmes régionaux. Les commissaires ne sont pas les seuls à partager cet avis. À compter du milieu des années 1970, alors que les conflits régionaux se sont intensifiés, que la polarisation régionale des partis politiques s'est accentuée et que les gouvernements provinciaux y ont réagi en proposant la décentralisation et en demandant à participer davantage à la formulation des politiques fédérales, on s'est intéressé de plus en plus aux diverses solutions de réforme qui s'offraient. La plupart d'entre elles concernaient le Sénat.

En évaluant les possibilités et les objectifs d'une réforme du Sénat, les commissaires n'ont pas oublié l'une des solutions les plus extrêmes que certains critiques ont mise de l'avant à plusieurs reprises : l'abolition de la seconde Chambre. Lors des consultations que nous avons tenues, le Premier ministre de l'une des provinces a proposé cette abolition. Au cours de l'hiver 1984–1985, quand le Sénat a pris, de l'avis de certains, trop de temps pour étudier un projet de loi en matière de finances, certains ont réclamé de nouveau son abolition. Les commissaires comprennent cette attitude et croient qu'elle repose sur deux critiques assez valables : d'une part, que le Sénat actuel dont les membres sont nommés est illégitime dans la perspective de la représentation comme nous la voyons actuellement et, d'autre part, qu'il est inefficace sur le plan de la représentation régionale qui relève de ses fonctions. C'est pour ces raisons que nous ne sommes pas en faveur d'un *statu quo* pour le Sénat.

Cette Commission propose une réforme radicale du Sénat, mais non pas son abolition. Et cela, pour trois raisons. Tout d'abord, notre priorité est de favoriser le rôle du Parlement comme tribune principale du débat public au Canada. Abolir le Sénat irait dans la mauvaise direction. En deuxième lieu, nous souhaitons voir une réconciliation des intérêts nationaux et régionaux au Parlement et nous croyons que le Sénat peut apporter une contribution importante à cet égard. En troisième lieu, même si l'on a fait de très nombreuses suggestions au sujet de la réforme du Sénat et que le grand public ait été en faveur de cette réforme, l'instinct de conservation qui caractérise la politique et les institutions a empêché la réalisation de cette volonté publique.

Nous croyons cependant que cette situation est en train de changer. Nous sommes d'avis que toutes les institutions concernées manifestent un renouveau d'intérêt. Nous sommes donc convaincus qu'une réforme importante du Sénat n'est pas vouée à l'échec et nous croyons de plus qu'il est essentiel de disposer d'un Parlement plus efficace.

Les questions soulevées par la réforme du Sénat

La conception que l'on se fait d'un Sénat réformé dépend des objectifs qu'on veut lui voir servir. Avant de pouvoir préciser ces objectifs, il faut répondre à plusieurs questions. Quelle devrait être la base de la représentation? Comment ses membres devraient-ils être choisis? Quels pouvoirs le Sénat devrait-il avoir? Quelles devraient être ses relations avec les partis politiques et avec la Chambre des communes?

Les commissaires souhaitent que le concept et la mise en application de la représentation régionale soient incorporés de façon plus marquée dans la structure des institutions nationales. Le Sénat est l'institution qui devrait être l'image par excellence du fédéralisme. La Chambre des communes continuera à représenter les individus sur la base de la population. Faudrait-il alors que chaque province ait une représentation égale au Sénat? Nous n'allons pas aussi loin : notre objectif est simplement d'effectuer une pondération plus marquée de l'influence des régions les moins peuplées par rapport aux plus peuplées. Dans les relations intergouvernementales, les gouvernements provinciaux sont, et devraient être, égaux, ce qui traduit leur égalité juridique et leur responsabilité de gouverner leurs provinces respectives. Nos accords institutionnels reconnaissent déjà qu'il existe à certains égards des différences entre les provinces. Par exemple, pour effectuer certaines réformes constitutionnelles, la formule de modification exige que l'on tienne compte de la population et du nombre de provinces. Dans le cadre de notre gouvernement fédéral, où la représentation par région s'effectue au sein d'une autorité unique, un ajustement du même genre serait également souhaitable. Nous ne voulons pas abolir la représentation en fonction de la population, mais bien l'adapter aux besoins des Canadiens.

Le Sénat fait partie du Parlement et le Parlement est avant tout un organisme représentatif. C'est pour cette raison, et parce qu'un Sénat réformé doit s'appuyer sur la pratique canadienne du gouvernement de partis, que nous nous joignons à ceux qui prétendent que le Sénat devrait être un organe élu. La nomination de ses membres par l'exécutif national ne convient pas dans notre démocratie. De nombreuses propositions de réforme ou de remplacement du Sénat ont envisagé d'autres méthodes de nomination par les gouvernements provinciaux ou leurs législatures. Le Sénat deviendrait alors une chambre des provinces ou un conseil de la fédération. Certaines propositions feraient des sénateurs des délégués des provinces, liant leurs votes à des instructions reçues des gouvernements provinciaux. Les ministres provinciaux pourraient même diriger des délégations. Le modèle sur lequel s'appuient de telles propositions est celui de la seconde Chambre ouest allemande, la *Bundesrat*. Selon ce modèle, le Sénat pourrait devenir le lieu privilégié des relations intergouvernementales.

Les commissaires rejettent ce modèle parce qu'il ne cadre pas avec le principe démocratique mentionné ci-dessus. Cette solution reviendrait à mélanger deux principes opposés puisqu'on verrait apparaître dans notre processus parlementaire des membres des gouvernements provinciaux qui assumeraient des fonctions exécutives. Il faut conserver la distinction entre la fonction exécutive et la fonction de représentation de la législature. De plus, un tel modèle correspond à une vision erronée du fédéralisme canadien. Il suppose en effet que les gouvernements provinciaux sont de bons porte-parole des intérêts régionaux sur la scène nationale. Au contraire, le fédéralisme implique que les gouvernements provinciaux sont des instruments mis à la disposition de la population pour des fins provinciales et que les députés fédéraux et les sénateurs fédéraux sont également des représentants provinciaux en ce qui concerne les questions d'intérêt national. Les sénateurs devraient donc certainement représenter les provinces, mais ils ne seraient pas les représentants des gouvernements provinciaux. Il ne faudrait pas transformer le Parlement en un instrument de gestion de l'interdépendance des deux ordres de gouvernement.

Si les sénateurs doivent représenter les citoyens des diverses régions, ces citoyens doivent pouvoir choisir les sénateurs directement. La seule façon légitime de le faire dans une démocratie est par le bulletin de vote. On peut toutefois se demander comment procéder. Une possibilité serait de retenir le système de la majorité absolue, déjà en place pour les élections à la Chambre des communes. Il y aurait moins de circonscriptions électorales, cependant plus vastes, et le Sénat serait donc plus petit que la Chambre des communes. Grâce à ce procédé, l'élection des sénateurs permettrait d'atteindre l'objectif que proposent les commissaires : celui d'accorder une plus grande influence aux plus petites régions, mais cela ne garantirait pas davantage de représentation régionale au sein du caucus. Les distorsions du système électoral actuel réapparaîtraient au Sénat. En outre, plus les circonscriptions électorales seraient grandes, plus il y aurait des risques de distorsion. On pourrait donc en arriver à une représentation du Sénat qui soit encore moins équilibrée que celle de la Chambre des communes. Un Sénat dont les membres seraient élus à la majorité simple dans des circonscriptions électorales n'offrant qu'un siège n'apporterait pas de changement utile. Une telle réforme pourrait même aller à l'encontre des objectifs visés.

C'est pour cela que les commissaires proposent l'élection des sénateurs par mode de représentation proportionnelle. Cette méthode permettrait probablement au parti au pouvoir d'avoir dans son caucus parlementaire des représentants élus (députés et sénateurs) de toutes les régions. Ce parti devrait être plus sensible aux revendications des provinces les moins peuplées, car celles-ci auraient plus d'influence dans un Sénat réformé, ce qui leur permettrait de faire adopter certaines lois. Les intérêts régionaux ne l'emporteraient pas sur les intérêts du parti, mais ils seraient certainement un facteur d'équilibre. Un Sénat élu par mode de représentation proportionnelle permettrait au parti au pouvoir de former un Cabinet qui regrouperait des représentants de toutes les régions, parce que ce parti pourrait compter sur des hommes et des femmes de toutes les régions, capables de siéger au Cabinet.

Les commissaires recommandent que les sénateurs soient élus dans des circonscriptions électorales à six sièges. Ce nombre est suffisamment important pour entraîner les effets escomptés de la représentation proportionnelle, tout en permettant une certaine reconnaissance des régions au sein des provinces. Selon cette formule, si le Sénat est formé de 144 membres, l'Île-du-Prince-Édouard aurait une circonscription électorale de six sièges, le Québec et l'Ontario en auraient chacun quatre et toutes les autres provinces en auraient deux. Quant au Yukon et aux Territoires du Nord-Ouest, ils se partageraient à eux deux six sénateurs. Les limites exactes de ces circonscriptions électorales, qu'elles soient à un siège ou à plusieurs, devraient attendre pour être précisées que la division des Territoires du Nord-Ouest soit faite.

Les commissaires estiment qu'un Sénat réformé de cette manière servirait à donner vie au principe du fédéralisme dans nos institutions nationales. Il améliorerait la représentation régionale au Parlement, et donc au Cabinet, et dans les caucus de tous les partis. Élire un Sénat, comme nous le recommandons, permettrait de renforcer le processus démocratique et d'améliorer la position du Parlement par rapport à l'exécutif. (Voir tableau 21-4.)

TABLEAU 21-4 Répartition projetée des sièges au Sénat (144) en appliquant la représentation proportionnelle aux résultats de l'élection de 1984

	Progressistes Conservateurs		Libéraux		NPD	
Province	% des votes	No. de sièges	% des votes	No. de sièges	% des votes	No. de sièges
Terre-Neuve	57,6	7	36,4	4	5,8	1
Nouvelle-Écosse	50,8	6	33,6	4	15,2	2
Nouveau-Brunswick	53,5	6	31,9	4	14,1	2
Île-du-Prince-Édouard	52,0	3	41,0	3	6,5	0
Québec	50,2	13	35,4	9	8,8	2
Ontario	47,6	12	29,9	7	20,8	5
Manitoba	43,2	6	21,8	3	27,2	3
Saskatchewan	41,7	5	18,2	2	38,4	5
Alberta	68,8	9	12,7	1	14,1	2
Colombie-Britannique	46,7	6	16,4	2	35,0	4
T.N.-O. et Yukon[a]						
Totaux	50,0	73	28,0	39	18,8	26

Source : Canada, Bureau du directeur général des élections, *Trente-troisième élection générale 1984 : Rapport du directeur général des élections*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1984.

Nota : Le tableau 4 indique la répartition provinciale des 144 sièges du Sénat à l'élection de 1984 en prenant pour hypothèse qu'on ait retenu la représentation proportionnelle sur une base provinciale, et ce, si les électeurs avaient exprimé les mêmes préférences de parti pour les candidats au Sénat qu'à la Chambre des communes.

a) La répartition des six sièges alloués aux Territoires du Nord-Ouest et au Yukon n'a pas été faite parce que les questions du choix d'un système électoral et du partage des Territoires du Nord-Ouest ne sont pas réglées.

L'adoption de la représentation proportionnelle pour le Sénat serait une excellente occasion de mettre à l'essai ce mode de représentation. Cela pourrait avoir des conséquences importantes. À long terme, les citoyens pourraient en venir à percevoir l'existence des sénateurs élus par mode de représentation proportionnelle comme plus justifiée que celle des députés élus à la majorité simple. Une telle perception des choses pourrait avoir des conséquences intéressantes pour les relations entre les deux Chambres. Avec la représentation proportionnelle, le parti au pouvoir aurait probablement assez rarement la majorité des sièges au Sénat, de la même façon qu'il serait hautement improbable qu'un parti qui ne soit pas au pouvoir ait cette majorité. Des élections simultanées aux deux chambres et l'organisation des partis devraient réduire le danger d'une telle impasse et la paralysie qui pourrait en découler.

L'organisation des partis correspond à un principe important. Nombre de propositions ont préconisé que les élections au Sénat soient séparées des politiques de partis et des considérations électorales à court terme qui dominent souvent les élections à la Chambre des communes. Pour y parvenir, il faudrait supprimer les étiquettes de partis et avoir des candidats qui se présentent à titre individuel en établissant une distinction entre les élections à la Chambre des communes et les élections au Sénat, en confiant des mandats assez longs aux sénateurs et en organisant les élections à la Chambre haute à des dates fixes. Le comité conjoint sur la réforme du Sénat[6], a proposé, par exemple, des mandats non renouvelables de neuf ans, afin que les sénateurs puissent jouir d'une certaine crédibilité comme représentants régionaux et « d'une grande indépendance par rapport aux partis ». Les commissaires estiment au contraire qu'il n'est pas souhaitable de compartimenter ainsi et de séparer le Sénat de la Chambre des communes. Les partis sont sans contredit les instruments organisationnels de la représentation politique au Canada. Nous devons de plus nous efforcer, grâce au Sénat, d'assurer la représentation régionale dans les caucus de tous les partis nationaux. Un Sénat réformé doit renforcer le gouvernement de partis, non pas l'affaiblir.

Sauf pour l'adoption des projets de loi de nature financière, les pouvoirs du Sénat actuel sont en somme équivalents à ceux de la Chambre des communes. Les contraintes imposées à l'exercice du pouvoir des sénateurs découlent de la politique et des conventions : la Chambre des communes est l'entité démocratique et c'est à elle que le Cabinet doit rendre compte. Si le Sénat devait avoir une base électorale, il faudrait repenser ses pouvoirs. De quels pouvoirs a-t-il besoin pour atteindre les objectifs que nous lui avons fixés? Nous voulons nous assurer qu'il soit sensible aux besoins des régions et qu'il ait les moyens de contre-balancer la règle de la majorité. Notre but n'est pas d'aller à l'encontre du principe vital d'un gouvernement responsable.

Un Sénat élu qui utiliserait réellement les pouvoirs du Sénat actuel pour présenter des projets de loi, s'opposer à leur adoption et modifier des lois pourrait en vérité compliquer la tâche du gouvernement responsable. Qui plus est, un gouvernement ayant la majorité à la Chambre des communes aurait assez rarement la chance d'avoir la majorité au Sénat. Sous réserve de l'exception suivante, les commissaires estiment donc que le Sénat devrait pouvoir jouir d'un veto suspensif de six mois pour toutes les lois ordinaires.

Cette période fournirait bien assez de temps aux sénateurs pour examiner les points de vue régionaux et laisserait à la Chambre des communes le temps de réfléchir. Il ne fait cependant pas de doute qu'en dernier recours, c'est la majorité de la Chambre des communes qui l'emporterait.

D'autres partisans d'un pouvoir de veto suspensif du Sénat ont étudié différents mécanismes d'application de ce veto. Par exemple, on a proposé qu'un projet de loi adopté par la Chambre des communes, puis rejeté par le Sénat, doive être adopté une seconde fois par la Chambre des communes avant d'être présenté au Gouverneur général[7]. L'élaboration de mécanismes détaillés pour ce qui est du calendrier, du recours à des majorités spéciales et à différentes catégories de lois nécessiterait une attention plus particulière. L'objectif doit être d'instaurer un équilibre entre le principe de la représentation régionale dans un Sénat réformé et celui du pouvoir de la majorité à la Chambre des communes, sans provoquer davantage et sans perturber indûment le processus parlementaire.

Jusqu'ici, les commissaires ont mis l'accent sur le rôle régional ou provincial du Sénat. Nous croyons aussi qu'un Sénat réformé pourrait contribuer à représenter et à concilier les intérêts des deux grandes communautés linguistiques canadiennes, les francophones et les anglophones. Le Sénat peut être à la fois une chambre régionaliste et dualiste. Nous proposons donc que sur des questions linguistiques d'importance, l'adoption d'une loi exige la majorité des voix du Sénat ainsi que la majorité des voix des membres francophones. Le veto du Sénat sur de telles questions serait absolu et non pas simplement suspensif.

Les commissaires estiment qu'un sénat ainsi élu améliorerait le caractère représentatif du gouvernement national en assurant une meilleure représentation de toutes les régions dans les caucus de tous les partis et au Cabinet. Nous croyons qu'il renforcerait la voix des provinces les plus petites et leur donnerait une plus grande confiance et que les majorités nationales au gouvernement accorderaient plus d'attention à leurs besoins. On en arriverait à ce résultat en renforçant plutôt qu'en affaiblissant un gouvernement de partis responsable.

En analysant le rôle qui pourrait être dévolu à un Sénat réformé, les commissaires ont mis l'accent sur la dimension régionale de la vie canadienne et sur la capacité des institutions nationales à tenir compte de cette dimension et à l'intégrer à d'autres préoccupations lors de la formulation des politiques. Dans cette perspective, nous nous sommes surtout préoccupés des dimensions régionales parce que, comme l'expérience récente l'a montré avec éloquence, les institutions nationales ont manifesté de grandes faiblesses à cet égard. Pourtant, nous voulons nous arrêter un moment et rappeler aux Canadiens que nous tenons pour acquis que le Sénat élu que nous proposons et qui aurait une plus grande dimension régionale devrait faire beaucoup plus que d'apporter une perspective régionale dans ses évaluations de politique. Le Sénat devrait continuer à jouer son rôle de « conscience » du Parlement en examinant avec soin toutes les lois et en travaillant à les améliorer. La seconde Chambre joue un rôle indispensable dans un Parlement national, indépendamment de la représentation régionale. Mener des enquêtes, contrôler un état administratif moderne, discuter ouvertement certaines

questions d'intérêt public : ces fonctions et d'autres continueront à relever de la responsabilité d'un Sénat réformé.

Les commissaires ne veulent pas qu'on oublie ces responsabilités en se concentrant sur les problèmes à caractère régional, alors qu'à ce titre, un Sénat réformé aurait beaucoup à offrir.

La représentation régionale et l'aptitude de l'exécutif à répondre aux préoccupations des régions

Les commissaires estiment que les Canadiens que nous sommes doivent aussi songer à prendre des mesures additionnelles pour renforcer la légitimité politique du gouvernement central. Un dernier domaine d'importance dont nous aimerions traiter à cet égard est celui de l'aptitude de l'exécutif à répondre aux préoccupations des régions.

Les commissaires se pencheront d'abord sur le Cabinet, et en particulier, sur le rôle des ministres régionaux. L'influence de certains ministres régionaux puissants a été évidente dans des domaines très tangibles de l'activité gouvernementale, comme les subventions, les contrats, les projets et les subventions accordés sur une base régionale. Mais le secret gouvernemental et la complexité de l'état administratif ont empêché les citoyens de bien comprendre le rôle des ministres régionaux.

Le statut de ces ministres régionaux a évolué en fonction d'un certain nombre de facteurs, que ce soit le style de leadership ou la force politique du Premier ministre. En général, au cours des dernières années, les ministres régionaux ont eu non seulement à faire face à un processus décisionnel de plus en plus complexe, mais également à une bureaucratie de plus en plus lourde. De plus, les fonctions des ministres régionaux se sont étendues aux relations fédérales-provinciales. Ces ministres ont été gênés tant par le climat des relations fédérales-provinciales que par les rouages administratifs complexes qui entourent ces relations.

Ces changements peuvent avoir un double effet sur la représentation régionale. Tout d'abord, les ministres régionaux qui, en plus d'assumer les responsabilités de leur portefeuille, doivent faire valoir les intérêts de leur région pendant les délibérations du Cabinet, assument une tâche encore plus lourde à cause de la complexité croissante des structures et mécanismes du Cabinet. Ils ne peuvent pas intervenir aussi facilement qu'ils en avaient l'habitude en faveur de leur région, ni ne peuvent utiliser les instruments de leur portefeuille au service de leur région. En second lieu, la structure des comités du Cabinet a, en règle générale, tenu compte des exigences de la représentation régionale qui s'applique au Cabinet. Le Comité chargé de la politique de développement économique est devenu le Comité du Cabinet chargé du développement économique et régional. De 1982 à 1984, un organisme central, le département d'État au développement économique et régional (DEDER) relevait de ce comité. Ce département d'État était unique au sein des organismes centraux en ce sens qu'il avait dans chaque province toute une série de bureaux régionaux dirigés par un cadre supérieur. Ces caractéristiques institutionnelles amélioraient la capacité du Cabinet de tenir compte des particularités régionales.

Il est surprenant que le Cabinet n'ait pas fait plus d'efforts pour assurer aux ministres régionaux un meilleur appui administratif. Comme la brève existence du DEDER a permis de s'en apercevoir, la représentation régionale est une fonction politique essentielle que les ministres assurent principalement grâce aux apports administratifs et à l'analyse des politiques. La représentation des intérêts régionaux dans le processus décisionnel du Cabinet fait partie de la vie politique canadienne, mais la conception de nos systèmes décisionnels n'a pas activement tenu compte de cet élément. Nous souhaitons insister sur cette dimension de notre structure institutionnelle.

Dans certains cas notoires, les ministres ont usé de leur autorité ministérielle pour promouvoir les intérêts régionaux, malgré le fait que généralement les ministères ne s'occupent pas d'élaborer des politiques régionales ni ne s'occupent de planification et d'élaboration de politiques dans leurs bureaux régionaux. À quelques exceptions près, cette planification et cette élaboration de politiques se font à l'administration centrale, tandis que les bureaux régionaux s'intéressent surtout au fonctionnement des programmes et à d'autres activités fonctionnelles. Quand les ministres défendent les intérêts régionaux, le résultat est souvent partisan. Cette intervention politique est assez rare dans le cadre de politiques nationales bien conçues qui encouragent le développement régional. Cela restera la norme jusqu'à ce que les ministères à vocation particulière mettent l'accent sur la planification et la mise au point de politiques régionales, à la fois à l'administration centrale et dans les bureaux régionaux.

Les ententes organisationnelles qui visent à encourager la représentation des intérêts régionaux ne sont apparues que lentement au sein de l'exécutif et ont dû faire face à de nombreux opposants. Il n'est pas surprenant que ceux qui, au départ, étaient peu favorables, voire même opposés, à la promotion des intérêts régionaux lors de l'élaboration des politiques nationales, soient devenus de plus en plus nombreux au fur et à mesure que nous nous rapprochions du cœur du Canada central et de la capitale nationale. La plupart des politiques d'intérêt public touchent directement ou indirectement aux intérêts régionaux. La création du Comité du Cabinet chargé du développement économique et régional en 1982 a été jusqu'à maintenant la preuve vivante de cette réalité. Ce comité est l'un des plus importants au sein du Cabinet. C'est l'aboutissement d'un quart de siècle d'évolution qui a vu l'exécutif accorder de plus en plus d'importance à la dimension régionale des politiques nationales. Pour la première fois, le Cabinet reconnaissait officiellement que tous les ministres, tous les ministères et tous les organismes responsables du développement économique étaient également responsables du développement régional.

Pendant les trois dernières décennies, nous avons connu dans ce domaine des progrès lents mais réguliers, alors que l'exécutif a procédé à certains changements de la structure administrative et des mécanismes du gouvernement national. On peut tirer de cette expérience trois conclusions essentielles.

Tout d'abord, pour qu'une organisation nationale soit responsable à l'échelle régionale, elle doit posséder une section qui s'intéresse surtout à la dimension régionale de ses politiques et de ses programmes. Sans cela, elle ne tiendra compte des préoccupations régionales qu'à l'insistance du ministre, du

Premier ministre, du Cabinet ou des groupes d'influence. De plus, dans la plupart des cas, les pressions extérieures limiteront son aptitude à prendre les bonnes décisions. En deuxième lieu, pour pouvoir répondre aux besoins des régions, la plupart des organisations doivent élaborer certaines politiques avec la collaboration de leurs bureaux régionaux. Même s'il est facile de transmettre des renseignements et de faire voyager les fonctionnaires, il est impossible de vraiment tenir compte des perspectives régionales, dans le cadre de la planification, sans la participation d'un personnel qui travaille à temps plein dans la région. En troisième lieu, le Cabinet doit décentraliser l'organisme central qui l'appuie dans ses décisions en matière de développement régional, afin de faciliter, dans les régions, la coordination entre les ministères et les organismes engagés dans la planification des politiques.

Parmi les leçons qu'on a pu tirer de l'expérience acquise depuis vingt-cinq ans, il y a l'appréciation de la mesure dans laquelle les organisations résistent à la restructuration lorsque leur personnel juge que les raisons de cette restructuration sont dépourvues de tout lien direct avec leur mission centrale. On a rarement vu des ministères et des organismes qui s'occupent de développement économique réagir aux objectifs du développement régional en effectuant les changements organisationnels dont nous venons de parler. Trop souvent, ces organismes ne considèrent le développement régional que comme un impératif politique auquel il faut, lorsque le ministre insiste, y porter attention pour la forme. Nombreux sont ceux qui jugent que le ministère de l'Expansion économique régionale (MEER) est une nuisance et que le département d'État au développement économique et régional (DEDER) menace les missions sectorielles des autres ministères.

Cette résistance des ministères à assumer des responsabilités régionales a affaibli la capacité de l'exécutif de répondre aux préoccupations régionales aussi bien qu'il devrait le faire, et a donc affaibli la représentation politique des intérêts régionaux au Cabinet. L'efficacité de la politique du gouvernement national en a été affectée parce que les ministres doivent s'en remettre surtout à leur personnel politique et à leurs contacts politiques qui n'ont pas l'expérience des cadres supérieurs des ministères. Il est donc absolument essentiel de venir à bout de cette résistance.

Une réforme du Sénat semblable à celle que prônent les commissaires devrait s'attacher à établir un nouvel ordre de priorité en ce qui concerne la représentation régionale et la capacité de l'exécutif du gouvernement national de répondre aux préoccupations régionales. Évidemment, la façon dont le Premier ministre et le Cabinet structureront l'exécutif dépendra également d'autres facteurs. Il n'empêche que nous en concluons que le Cabinet devrait accorder plus d'attention à la capacité organisationnelle de l'exécutif de répondre aux préoccupations régionales.

Les commissaires recommandent tout d'abord que les organismes centraux soient structurés de manière à pouvoir recueillir des renseignements plus précis sur les dimensions régionales des questions étudiées par le Cabinet lorsqu'il élabore des politiques. Cela nécessite la mise sur pied de bureaux régionaux, comme ceux créés en 1982 lors de la réorganisation de l'organisme central qui appuyait le Comité du Cabinet chargé du développement économique et régional. Ces bureaux existent encore, mais en dehors de

l'appareil administratif central qui sert le Premier ministre et le Cabinet. Nous croyons qu'il est souhaitable d'établir à nouveau ces bureaux dans le cadre du secrétariat du Cabinet.

Les commissaires recommandent ensuite d'accentuer la décentralisation des ministères et des organismes pour ce qui concerne la planification et l'élaboration des politiques. Les ministres dont les ministères sont organisés de façon sectorielle doivent incorporer pleinement la dimension régionale dans la planification et l'élaboration des politiques de leurs ministères. Il en découle une autre exigence : la participation des cadres supérieurs régionaux dans le processus décisionnel du ministère.

Ces deux recommandations se complètent l'une l'autre. Il n'y a que la planification et l'élaboration de politiques décentralisées qui puissent fournir au Cabinet les renseignements régionaux dont il a besoin pour prendre ses décisions. En même temps, les cadres supérieurs régionaux des ministères et organismes à vocation particulière doivent être au courant des priorités et des décisions du Cabinet. Cela nécessite une interaction continuelle avec les autres ministères et organismes d'une région, ainsi qu'avec les cadres supérieurs de l'administration centrale.

Les commissaires recommandent en troisième lieu que le Sénat élu et réformé crée un comité pour approuver toutes les nominations qui seraient faites à la tête des grandes sociétés de la Couronne et toutes celles des membres des grands organismes de réglementation. Il faudrait accorder une certaine importance à la région d'origine des personnes nommées. La nomination des personnes désignées par le Premier ministre et le Cabinet devrait être soumise à l'examen parlementaire parce que ces organismes exercent des pouvoirs qui leur sont délégués par le Parlement.

À notre avis, un Sénat réformé avec une représentation régionale renforcée est la Chambre du Parlement qui convient le mieux pour effectuer cet examen parlementaire.

Même si certains Canadiens prétendent que l'approbation du Sénat ferait peu pour améliorer nos méthodes actuelles, les commissaires pensent que cela aiderait à obtenir une meilleure représentation régionale dans ces organismes. Le public serait davantage confiant que ces nominations satisfont à des critères qui ont été établis en tenant compte des régions. Un tel mécanisme forcerait également le Cabinet à accorder plus d'attention aux qualités des personnes qu'il nomme, puisque leur nomination serait soumise à l'examen public. Ce mécanisme rendrait également les sociétés de la Couronne et les organismes de réglementation plus sensibles aux préoccupations régionales dans la conduite de leurs activités et dans les décisions qu'ils devront prendre à l'avenir.

Notes

1. Richard Johnston, *L'opinion publique et la politique d'état au Canada*, vol. 35 des études préparées pour le compte de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.
2. *Ibid.*

3. Pour de plus amples détails, on se reportera à William Irvine, « Une recension et une évaluation des projets de réforme du système électoral » dans *La réforme des institutions et le gouvernement représentatif*, vol. 38 des études préparées pour le compte de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.

4. Donald V. Smiley et Ronald L. Watts, *Le fédéralisme intra-État*, vol. 39 des études préparées pour le compte de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.

5. David Elton et Roger Gibbons, *Electoral Reform: The Need is Pressing, The Time Is Now*, Calgary, Canada West Foundation, 1980.

6. Canada, Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur la réforme du Sénat, *Rapport*, Ottawa, Imprimerie de la Reine, 1984.

7. *Ibid.*, p. 30.

CHAPITRE 22

Le fédéralisme et l'union économique

Introduction *109*

Le maintien de l'union économique : le problème des restrictions internes *111*

- *Le commerce et le mouvement des facteurs 112*
- *L'intégration du marché et le concept d'union économique 120*
- *Les protections assurées par la Constitution 125*
- *Les limitations internes au commerce 127*
  - *Les politiques du gouvernement fédéral et le commerce interprovincial 128*
  - *Les politiques fédérales-provinciales 129*
  - *Les politiques provinciales 130*
- *Les coûts des limites interprovinciales au commerce 132*
- *La mobilité des capitaux 134*
- *La mobilité des personnes 136*
- *La politique de concurrence 144*
- *Les justifications aux limitations 145*
- *L'évaluation de l'effet des limitations 148*
  - *Les réactions aux limitations : vers un code de conduite économique 150*
  - *L'article 121 151*
  - *Le code de conduite économique 152*
- *Notes 156*

La gestion économique et le fédéralisme *158*

- *Le fédéralisme et l'économie : les résultats obtenus 159*
- *Le fédéralisme et la gestion économique 163*
- *Les rôles du fédéral et des provinces 166*
- *La gestion économique de l'avenir 169*
  - *Le fédéralisme et la performance internationale du Canada 169*
  - *La gestion économique intérieure 175*
- *Les politiques de stabilisation et d'emploi élevé 177*
  - *La politique fiscale 178*
  - *La politique monétaire 180*
  - *Les politiques de revenu 180*
  - *La restructuration du marché du travail : la participation aux profits 182*

Le développement infrastructurel *183*
Le transport *183*
Les communications *184*
Les institutions financières *186*
Les politiques d'ajustement et les politiques sociales *187*
La réduction des obstacles à la répartition des ressources du marché *188*
L'encouragement et la facilité d'adaptation *190*
Le partage des avantages et des inconvénients de l'ajustement *193*
Conclusions *196*
Notes *199*
Le partage des avantages de l'union économique *200*
La péréquation *203*
Les principes de la péréquation *204*
L'expérience canadienne *209*
Les succès de la péréquation *213*
Questions et propositions *218*
Notes *222*
L'expansion économique régionale *223*
La croissance économique, la répartition des revenus, les ajustements et le fédéralisme *225*
Les disparités régionales *226*
L'ajustement du marché interrégional *230*
Les politiques compensatoires *233*
Les politiques expansionnistes *233*
L'évaluation *238*
Conclusions *243*
Notes *249*
Les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces *251*
Les Accords de perception fiscale *264*
Les transferts intergouvernementaux *269*
L'historique *270*
Le pouvoir fédéral de dépenser *276*
Le fédéralisme et les mesures de restriction fiscale *282*
Notes *285*
Les relations intergouvernementales et les institutions de la fédération *286*
Le fédéralisme et le constitutionnalisme *288*
Le partage des compétences et la souplesse constitutionnelle *290*
La modification constitutionnelle *295*
Le mécanisme des relations intergouvernementales *297*
Les propositions *303*
Une commission ministérielle responsable des finances *305*
Une commission ministérielle responsable du développement économique *306*
Une commission ministérielle responsable de la politique sociale *307*
L'harmonisation interprovinciale *308*
Conclusions *311*
Notes *312*

CHAPITRE 22

Le fédéralisme et l'union économique

Introduction

Deux thèmes ont dominé notre étude des institutions nationales : la nécessité de renforcer un gouvernement représentatif responsable face à la croissance de l'État administratif, et la nécessité de réformer les institutions du gouvernement national afin de mieux refléter les diversités provinciales et régionales. Ces deux thèmes sont au cœur de notre analyse des institutions du fédéralisme et de notre évaluation de l'union économique canadienne. Nous devons être sûrs que le fédéralisme – c'est-à-dire le cadre institutionnel qui attribue l'autorité aux deux niveaux de gouvernement – fonctionne de façon démocratique et encourage la réconciliation des intérêts nationaux et régionaux.

Le « gouvernement » du Canada résulte à la fois des activités du fédéral, de celles du provincial et de leur interaction. Les Canadiens continuent donc de se demander si le fédéralisme répond vraiment à leurs besoins économiques et sociaux. L'approche fonctionnelle de la réforme du fédéralisme et du concept de l'union économique, adoptée par les commissaires, traduit bien notre mandat : « pour répondre aux défis que représentent les changements rapides aux niveaux national et international [...] et pour assurer des progrès économiques et sociaux continus, il sera important de trouver [...] l'appui nécessaire à l'union économique canadienne ». Nous devons envisager « l'intégrité de l'union économique canadienne en fonction de l'unité du Canada et de la capacité de tous les Canadiens à participer à une nouvelle prospérité économique ». On nous demande de recommander des changements institutionnels afin « d'encourager le développement de l'union économique canadienne ».

Ces directives mettent l'accent sur l'étendue du concept d'union économique. Dans son sens le plus étroit, le concept implique la réduction ou l'élimination des restrictions ou de tout ce qui pourrait empêcher les Canadiens de vivre, travailler, commercer et investir dans n'importe quelle

partie du pays. D'ailleurs, la création de cette Commission est, en grande partie, le résultat de l'inquiétude suscitée par les politiques des deux niveaux de gouvernement qui érodaient cet aspect de l'union économique et réduisaient le rendement de l'économie nationale Mais, dans un pays fédéral, « l'union économique » n'a pas qu'un seul sens. L'expression implique aussi des politiques actives visant à encourager et à faciliter le commerce et l'échange entre les Canadiens. Elle implique des politiques sociales et économiques communes et la création d'institutions pour les appliquer. Elle implique également la nécessité de mécanismes institutionnels qui veillent à ce que les bénéfices découlant de l'union économique soient distribués équitablement dans tout le pays. Par ailleurs, elle exige que les gouvernements coordonnent leur utilisation des fonds publics et assument leurs responsabilités de manière à répondre aux besoins des Canadiens. Le concept d'union économique comporte toutes ces dimensions, c'est-à-dire ce qui convient au bien-être économique des Canadiens et au maintien d'une économie forte et concurrentielle.

L'union économique est aussi un concept politique qui englobe des aspects essentiels de la citoyenneté canadienne et de l'existence de notre pays. Si l'on ne retenait que l'efficacité et les revenus, nous n'aurions pas à nous soucier autant de répartition et de partage, et nous ne verrions pas le besoin d'appliquer certaines normes uniformes dans tout le pays. Nous nous contenterions d'un libre mouvement des biens et serions peu enclins à nous soucier des droits des citoyens à vivre et à travailler à l'endroit de leur choix. L'union économique au Canada serait alors comme une union économique avec n'importe quel autre pays. Il est d'ailleurs fort probable qu'un calcul purement économique pousserait certains Canadiens à « faire cavalier seul ». L'édification d'une union économique canadienne n'a de sens que parce que nous sommes avant tout une communauté politique nationale. Tout ce qui menace l'union économique menace aussi la communauté nationale, car les liens d'affinité et les intérêts qui rapprochent les Canadiens entre eux en sont affaiblis.

Les commissaires ont structuré leur examen du fédéralisme et de l'union économique autour de quatre points-clés :

- Le fédéralisme a-t-il provoqué la balkanisation ou la fragmentation de l'union économique canadienne? Les restrictions internes au commerce ont-elles réduit l'efficacité économique ou diminué les revenus? Comme certains observateurs l'ont avancé, le coût des limitations à l'union économique canadienne est-il trop élevé?
- Le fédéralisme gêne-t-il ou améliore-t-il notre aptitude à gérer l'économie? Les complexités du fédéralisme sont-elles responsables de certaines des faiblesses des politiques actuelles? Le fédéralisme est-il susceptible d'entraver la réalisation de certains des objectifs économiques que la Commission a établis?
- La pratique du fédéralisme canadien a-t-elle abouti à un partage injuste des bénéfices et des coûts de la participation à la Confédération? Le partage est la pierre angulaire de la conception que nous avons de l'identité canadienne et du succès des aménagements de la Confédération. La fédération ne pourrait survivre longtemps si les citoyens des différentes

régions estimaient que les règles étaient systématiquement choisies pour les défavoriser et que les politiques étaient systématiquement arbitraires. Pourtant les perceptions d'injustice dans les régions sont un élément constant de l'histoire canadienne, et ces perceptions persistent.

- L'utilisation d'une base financière commune et du système de transferts entre gouvernements répond-elle aux besoins des contribuables et à la nécessité d'une certaine souplesse?

Le fédéralisme a déjà fait la preuve de sa souplesse et de son adaptabilité, et peut encore le prouver. Nous demandons non pas une transformation radicale, mais un changement méthodique qui réponde à des besoins et à des objectifs précis et qui tienne compte des principes sous-jacents au fédéralisme canadien.

Comment allons-nous alors concilier au mieux la coordination intergouvernementale et le règlement des conflits intergouvernementaux avec les normes de démocratie et d'imputabilité? Nos institutions, c'est-à-dire la division des pouvoirs, le processus d'amendement, les mécanismes de relations intergouvernementales, s'avèrent essentielles. Si elles sont en mesure de répondre aux besoins des citoyens, de gérer des intérêts divergents et de faciliter les prises de décision, nous pouvons avoir confiance en notre aptitude à faire face à l'avenir.

Dans le présent chapitre, les commissaires s'intéressent aux mécanismes qui permettent aux Canadiens de garder un certain équilibre entre des valeurs et des concepts souvent contradictoires : fédéralisme, gouvernement parlementaire et *Charte des droits*, majorités nationales et majorités provinciales, revenu national et développement régional, liberté de mouvement et préservation de la communauté, uniformité et diversité, et bien d'autres. Le rôle essentiel de nos institutions, qu'elles soient nationales ou fédérales, est de maintenir cet équilibre.

Il existe aujourd'hui un certain nombre de facteurs qui rendent particulièrement souhaitable de reconsidérer le fédéralisme. L'accroissement de la concurrence internationale nécessite une réévaluation de nos institutions nationales afin de faciliter plutôt qu'entraver l'adaptation aux nouvelles conditions. L'émergence de nouvelles exigences et de nouveaux groupes sociaux, tout comme la nécessité de mécanismes efficaces de consultation entre gouvernements et citoyens, représente de nouveaux défis. Nous devons évaluer les effets cumulatifs de tous les changements survenus dans les institutions fédérales depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale et veiller à ce que ces institutions soient adaptées à nos besoins éventuels.

Le maintien de l'union économique : le problème des restrictions internes

Dans les prochains chapitres, nous allons d'abord évaluer l'union économique canadienne. Nous présentons en premier lieu quelques statistiques sur les comportements commerciaux du Canada pour donner un aperçu du pays en tant qu'union économique. Ces préliminaires sont en effet essentiels à la description et à l'analyse des caractéristiques et des effets des restrictions

internes. Nous identifions ensuite les politiques susceptibles de déséquilibrer les échanges et le mouvement de la main-d'œuvre et du capital. Puis nous examinons le coût de ces distorsions et envisageons certaines des conséquences économiques et politiques. Finalement, nous tirons les conclusions sur l'importance que revêtent les restrictions internes pour l'union économique du Canada et proposons un certain nombre de réformes institutionnelles visant à réduire les coûts et à promouvoir une plus grande unification interne.

Le commerce et le mouvement des facteurs

Le tableau 22-1 donne un aperçu de la production et des échanges canadiens. Pour l'année 1979, l'année la plus récente pour laquelle nous avons des renseignements détaillés sur les échanges interprovinciaux[1], le total des exportations et des ventes à l'intérieur des provinces s'est élevé à près de 444 milliards de dollars. Les services constituaient un peu plus de la moitié de cette production, alors que les produits manufacturés représentaient un autre tiers et les produits de base seulement dix pour cent. La première chose à noter est l'importance frappante du marché provincial local. Près des deux tiers de tout ce qui a été produit au Canada en 1979 a d'abord été vendu dans la province de production. Un cinquième de la production totale a traversé les frontières provinciales, alors que 15 pour cent étaient vendus à l'étranger.

Lorsqu'on élimine l'échange des services, on obtient une toute autre image. Étant donné que de nombreux services ne peuvent être échangés ou offerts que localement, l'élimination de la catégorie des services du tableau statistique révèle plus clairement l'importance des échanges, au Canada et à l'étranger, des ressources et des biens produits dans les provinces. Seulement 44 pour cent de la production totale des biens a d'abord été commercialisée à l'intérieur de la province d'origine. Plus d'un quart des biens, c'est-à-dire une valeur de près de 54 milliards de dollars en 1979, a fait l'objet d'un commerce interprovincial. Ce chiffre n'est que légèrement inférieur aux 59 milliards de dollars que représentent les exportations enregistrées au cours de cette année. Pour l'économie canadienne dans son ensemble, le commerce interprovincial est donc presque aussi important que le commerce extérieur. Si l'on compare les grands groupes de produits, on remarque que les produits de base sont destinés aux marchés d'exportation plutôt qu'aux autres provinces (32 pour cent par rapport à 23 pour cent), alors que les producteurs de biens manufacturés répartissent leurs ventes équitablement (28 pour cent) entre les autres provinces et les marchés d'exportation.

Il s'agit là d'observations générales. Il existe de nombreux produits de base, et parmi eux, les combustibles fossiles qui sont destinés aux marchés extérieurs à la province, alors que d'autres, comme les produits laitiers, le sont presque exclusivement aux marchés locaux. De la même façon, il existe certains produits manufacturés qui trouvent leurs principaux marchés à l'extérieur du Canada et certains services qui sont largement échangés entre les régions.

Le type d'échange interprovincial résumé au tableau 22-2 pour 1979, est particulièrement important pour comprendre l'union économique et les décisions qui y sont associées. Comme on pourrait s'y attendre, c'est dans les

TABLEAU 22-1 Destination des biens et services, Canada, 1979

	(en milliers de $ et pourcentage)							
	Total		Dans la province		Reste du Canada		Exportations	
	$	Pourcentage de la production totale	$	%	$	%	$	%
Primaire	44 036 860	10	19 950 220	45	10 069 840	23	14 016 800	32
Fabrication	158 804 590	36	69 652 570	44	43 796 010	28	45 356 010	28
Total – biens	202 841 450	46	89 602 790	44	53 865 850	27	59 372 810	29
Services	241 029 450	54	198 478 140	82	33 598 080	14	895 230	4
Total	443 870 900	100	288 080 930	65	87 463 930	20	68 326 040	15

Source : Statistique Canada, division des entrées-sorties, *Flux interprovinciaux*, 1979.

deux provinces centrales que les échanges dominent. L'Ontario représente près de 40 pour cent de toutes les expéditions interrégionales du Canada et le Québec 25 pour cent. La quasi totalité des échanges de chaque province s'effectue d'ailleurs entre elles, ce qui rend leur domination commerciale encore plus significative. L'Alberta a contribué pour 17 pour cent au commerce canadien interprovincial, en grande partie sous la forme d'énergie. Aucune autre province n'a enregistré plus de 6 pour cent du total interprovincial. Étant donné ce type d'échanges, les limitations au commerce interprovincial pourraient donc entraver considérablement les échanges interprovinciaux entre l'Ontario et le Québec. En comparaison, si presque tout le reste des échanges bilatéraux entre les provinces, à l'exception du pétrole et du gaz, devait cesser, le commerce total national n'en serait que peu touché.

L'ensemble des courants d'échange n'explique pourtant pas tout. Il faut également évaluer l'importance de la participation à l'union économique en fonction du niveau économique de chaque province. Si par exemple une petite province dépend largement de ses ventes à d'autres régions et si ces transactions sont menacées par des restrictions internes, cette province a toutes les raisons de s'inquiéter, même si, au total, l'impact économique semble limité. Par conséquent, il nous faut envisager l'union économique du point de vue de chacun de ses membres.

L'importance des marchés provinciaux, nationaux et internationaux varie selon les provinces. Le tableau 22-2 montre la destination des biens par province et territoire. Pour six des provinces, Québec (48 pour cent), Ontario (47 pour cent), Colombie-Britannique (45 pour cent), Île-du-Prince-Édouard (40 pour cent), Nouvelle-Écosse (40 pour cent) et Alberta (39 pour cent), le marché provincial est plus important que les ventes ou les exportations interprovinciales. Trois provinces, Terre-Neuve, le Nouveau-Brunswick et la Saskatchewan ainsi que les Territoires du Nord-Ouest, trouvent leurs marchés les plus importants à l'extérieur du Canada. Le marché d'exportation est la destination de 51 pour cent de la production de Terre-Neuve. Pour le Nouveau-Brunswick et la Saskatchewan, les exportations représentent respectivement 42 et 46 pour cent des biens vendus. Seules les ventes du Manitoba aux autres provinces (41 pour cent) sont plus importantes que les ventes à l'intérieur même de la province (35 pour cent) et les ventes à l'étranger (24 pour cent). L'importance des marchés secondaires varie ainsi beaucoup d'une province à l'autre.

Pour étudier les marchés secondaires, nous commencerons par les provinces pour lesquelles le marché provincial interne est le plus important. En Ontario et au Québec, où environ la moitié de la production est d'abord vendue à l'intérieur de la province, le reste est divisé équitablement entre les expéditions vers les autres provinces et les exportations (25 et 28 pour cent, 28 et 24 pour cent respectivement). Les exportations de la Colombie-Britannique (40 pour cent) sont presque aussi importantes que ses ventes intraprovinciales (45 pour cent), tandis que ses expéditions vers d'autres provinces canadiennes et vers les Territoires du Nord-Ouest (15 pour cent) sont relativement faibles. Pour les trois autres provinces de ce groupe, l'Île-du-Prince-Édouard, la Nouvelle-Écosse et l'Alberta, la situation est exactement

TABLEAU 22-2 Destination des biens par province, Canada, 1979

	(en milliers de $ et pourcentage)							
	Total		Dans la province		Reste du Canada		Exportations	
	$	%	$	%	$	%	$	%
Terre-Neuve	2 312 630	100	638 090	28	495 260	21	1 179 280	51
Î.-P.-É.	367 170	100	147 800	40	143 120	39	76 250	21
Nouvelle-Écosse	4 114 910	100	1 650 180	40	1 400 920	34	1 063 810	26
Nouveau-Brunswick	3 923 590	100	1 148 770	29	1 116 090	29	1 658 720	42
Québec	45 969 900	100	21 922 850	48	13 115 810	28	10 931 230	24
Ontario	84 700 930	100	40 001 260	47	20 920 730	25	23 778 930	28
Manitoba	6 149 200	100	2 142 550	35	2 503 720	41	1 502 930	24
Saskatchewan	6 644 170	100	1 681 270	25	1 900 400	29	3 062 500	46
Alberta	26 259 410	100	10 186 630	39	9 056 800	34	7 015 990	27
Colombie-Britannique	21 742 550	100	9 882 080	45	3 158 520	15	8 701 950	40
Yukon & T.N.-O.	656 990	100	201 310	31	54 480	8	401 200	61
Canada	202 841 450	100	89 602 780	44	53 865 860	27	59 372 790	29

Source : Statistique Canada, division des entrées-sorties, *Flux interprovinciaux*, 1979.

Nota : Il est possible que le total global ne soit pas égal à 100 du fait que les totaux ont été arrondis.

inverse : le marché canadien interprovincial reçoit davantage de biens produits par la province que le marché d'exportation.

Pour les trois provinces dont les marchés les plus importants sont à l'extérieur du Canada, l'importance relative des marchés secondaires varie beaucoup. Pour le Nouveau-Brunswick et la Saskatchewan, les marchés et les expéditions interprovinciales vers les autres régions du Canada se valent approximativement. Les marchés intra-provinciaux de Terre-Neuve (qui absorbent 28 pour cent de la production) représentent une plus grande part que les marchés du reste du Canada (21 pour cent). Ce type d'échange est encore plus net que dans les Territoires du Nord-Ouest où les ventes intérieures (31 pour cent) sont nettement plus importantes que les expéditions vers le reste du Canada (8 pour cent).

Ce n'est qu'au Manitoba et en Saskatchewan que les ventes aux autres provinces dépassent les ventes intérieures, bien que la Saskatchewan exporte davantage que le Manitoba. Dans ce sens, l'économie du Manitoba semble bien être directement liée à l'avenir de l'union économique canadienne. Pourtant, les ventes intra-provinciales (29 pour cent) et le commerce interprovincial (29 pour cent) s'équivalent au Nouveau-Brunswick. L'Île-du-Prince-Édouard, l'Alberta et la Nouvelle-Écosse dépendent presque autant, relativement parlant, des ventes aux autres provinces que de leurs propres marchés internes, ce qui les place dans la même catégorie que le Manitoba.

Si l'on examine les sources des biens et des services de chaque province, on peut voir l'union économique canadienne sous un tout autre angle. Le tableau 22-3, qui énumère les sources des biens par province en 1979, fait la distinction entre les approvisionnements internes, les biens achetés à d'autres provinces et les importations de l'étranger. À part quelques différences intéressantes quant à la production des biens, on retrouve le même type d'échanges. L'Ontario et le Québec dominent à nouveau totalement, comme l'avait montré le tableau 22-2 pour l'analyse des destinations, même si l'écart n'est pas aussi important. Ces deux provinces mises ensemble reçoivent la moitié de tous les biens expédiés entre les provinces, par rapport à 63 pour cent des biens qu'elles expédient. L'Alberta et la Colombie-Britannique représentent un autre quart de ces ventes, le reste étant réparti parmi les autres provinces.

Même si sur le plan national, 32 pour cent des biens sont importés, les fournisseurs internationaux ne représentent pas la source principale des biens dans aucune des provinces. L'Ontario, le Québec, la Colombie-Britannique et l'Alberta ont fourni la partie la plus importante de leurs biens au niveau local. Les autres six provinces et les Territoires du Nord-Ouest ont acheté davantage aux autres régions du Canada qu'à l'étranger ou à des fournisseurs d'autres provinces.

Le regroupement de ces renseignements permet de calculer les balances commerciales interprovinciales et internationales de chaque province. Le tableau 22-4 montre le résultat des calculs pour les biens seulement et le tableau 22-5 montre le résultat des calculs pour l'ensemble des biens et des services, ceci pour l'année 1979. On y voit plus clairement les implications que l'union économique canadienne entraîne pour chaque province et l'on

TABLEAU 22-3 Source des biens par province, 1979

	(en milliers de $ et pourcentage)							
	Total		Dans la province		Reste du Canada		Importations	
	$	%	$	%	$	%	$	%
Terre-Neuve	2 576 130	100	638 090	25	1 526 240	59	411 800	16
Î.-P.-É.	601 020	100	147 810	25	391 900	65	61 340	10
Nouvelle-Écosse	5 786 830	100	1 650 170	29	2 156 050	37	1 890 620	33
Nouveau-Brunswick	5 109 040	100	1 148 780	22	2 197 990	43	1 762 880	34
Québec	50 593 240	100	21 922 860	43	12 564 480	25	16 105 890	32
Ontario	87 302 180	100	40 001 260	46	14 797 690	17	32 503 300	37
Manitoba	7 092 600	100	2 142 540	30	3 214 940	45	1 735 110	24
Saskatchewan	6 400 660	100	1 681 270	26	3 339 230	52	1 380 170	22
Alberta	21 555 330	100	10 186 620	47	7 047 430	33	4 321 280	20
Colombie-Britannique	22 085 430	100	9 882 070	45	6 238 300	28	5 965 050	27
Yukon & T.N.-O.	664 730	100	201 310	30	391 640	59	71 780	11
Canada	209 767 190	100	89 602 780	43	53 865 850	26	66 298 620	32

Source : Statistique Canada, division des entrées-sorties, *Flux interprovinciaux*, 1979

Nota : Il est possible que le total global ne soit pas égal à 100 du fait que les totaux ont été arrondis.

peut se faire une idée plus juste de tout ce qui a pu être dit sur la façon « équitable » dont la Confédération traite chaque région.

Le déficit commercial signalé dans les tableaux par le signe moins, indique qu'une province consomme davantage qu'elle ne produit, c'est-à-dire que sa consommation dépasse sa production. Or, ce déficit doit être compensé à long terme par des transferts de fonds d'autres parties du pays. De la même façon, un excédent commercial signifie que la région est, soit en train d'accumuler les contributions financières imposées aux non-résidents, soit en train de transférer des fonds à l'extérieur de la région. Ainsi, l'aspect commercial de l'union économique canadienne est directement relié aux transferts fiscaux qu'on étudiera dans une prochaine section de ce chapitre.

Comme le montre le tableau 22-4, seules l'Alberta et la Saskatchewan enregistrent un excédent dans l'ensemble de leurs échanges de biens. L'Alberta présente une balance favorable de ses échanges internes et externes, alors que le succès de la Saskatchewan sur les marchés internationaux compense son déficit commercial avec les autres provinces. En 1979, toutes les autres provinces du Canada ont consommé davantage de produits de base et de produits secondaires qu'elles n'en n'ont produits. C'est ainsi que le commerce interprovincial et international de trois d'entre elles, la Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick et le Manitoba, a été déficitaire. Pour Terre-Neuve, l'Île-du-Prince-Édouard, la Saskatchewan, la Colombie-Britannique et les Territoires du Nord-Ouest, une balance favorable avec les pays étrangers a partiellement compensé leur déficit avec les autres régions

TABLEAU 22-4 Balance commerciale des biens par province, 1979

	(en milliers de $)		
	Balance avec les autres provinces	**Balance du commerce extérieur**	**Balance globale**
Terre-Neuve	– 1 030 980	767 480	– 263 500
Î.-P.-É.	– 248 780	14 910	– 233 870
Nouvelle-Écosse	– 755 130	– 826 810	– 1 581 940
Nouveau-Brunswick	– 1 081 900	– 103 560	– 1 185 460
Québec	551 330	– 5 174 660	– 4 623 330
Ontario	6 123 040	– 8 724 370	– 2 601 330
Manitoba	– 711 220	– 232 180	– 943 400
Saskatchewan	– 1 438 830	1 682 330	243 500
Alberta	2 009 370	2 694 710	4 704 080
Colombie-Britannique	– 3 079 780	2 736 900	– 342 280
T.N.-O.	– 337 160	329 420	– 7 440

Source : Données calculées à partir de Statistique Canada, division des entrées-sorties, *Flux interprovinciaux*, 1979.

canadiennes. Pour le Canada central, la situation est exactement inverse. De graves déficits extérieurs sont en partie compensés par un excédent des ventes aux autres provinces par rapport aux achats.

Dans le tableau 22-5, où l'on a ajouté les échanges de services, on découvre une image quelque peu différente. Les quatre provinces de l'Ouest indiquent un surplus, c'est-à-dire qu'elles vendent plus qu'elles n'importent. C'est le cas de l'Alberta, sur les plans national et international. La Colombie-Britannique et la Saskatchewan vendent davantage sur les marchés d'exportation qu'elles n'importent de l'étranger, mais achètent davantage aux autres provinces qu'elles ne leur vendent. Pour le Manitoba, c'est l'inverse, alors que la Nouvelle-Écosse enregistre un déficit à la fois sur les plans international et interprovincial.

Quant au commerce à l'intérieur du Canada, quatre provinces, le Québec, l'Ontario, le Manitoba et l'Alberta, ont fait des ventes nettes de biens et de services avec les six autres provinces. Pour le commerce international, la balance commerciale a été excédentaire pour Terre-Neuve, l'Île-du-Prince-Édouard, le Nouveau-Brunswick, la Saskatchewan, L'Alberta et la Colombie-Britannique ainsi que pour les Territoires du Nord-Ouest. Les quatre autres provinces ont été déficitaires.

Ce tableau des déséquilibres commerciaux a changé depuis 1974[2]. L'Ontario est passé d'un excédent important à un petit déficit en 1979, ce qui reflète le changement radical des prix énergétiques et l'afflux des fonds qui en a résulté vers les provinces productrices de pétrole. Le passage d'un déficit à

TABLEAU 22-5 Balance commerciale des biens et services par province, 1979

	(en milliers de $)		
	Balance avec les autres provinces	**Balance du commerce extérieur**	**Balance globale**
Terre-Neuve	−1 174 790	878 400	−296 390
Î.-P.-É.	−275 790	24 140	−251 650
Nouvelle-Écosse	−850 880	−871 870	−1 722 750
Nouveau-Brunswick	−1 264 960	173 380	−1 091 580
Québec	218 660	−4 294 840	−4 076 180
Ontario	7 463 330	−7 357 420	−105 910
Manitoba	108 350	−55 790	52 560
Saskatchewan	−1 862 010	2 087 500	225 490
Alberta	1 710 800	2 984 310	4 695 110
Colombie-Britannique	−3 683 430	4 114 790	431 360
T.N.-O.	−389 280	343 790	−45 490

Source : Données calculées à partir de Statistique Canada, division des entrées-sorties, *Flux interprovinciaux*, 1979.

un excédent pour le Manitoba et la Colombie-Britannique est le seul autre changement notable. Alors que l'excédent de la Colombie-Britannique reflète son développement énergétique, il est plus difficile d'expliquer le changement survenu au Manitoba, même s'il reflète probablement aussi une conséquence secondaire du développement énergétique de l'Ouest.

De ce bref aperçu de la production et du commerce au sein de l'union économique canadienne, on peut tirer deux grandes conclusions qui contribueront à mieux comprendre les sections suivantes de ce chapitre. Premièrement, les mouvements de biens et de services entre les provinces ne sont qu'une petite partie, environ un cinquième, de l'activité totale de l'économie canadienne. Comme les commissaires l'expliqueront plus loin, nous ne pensons pas que ces mouvements sont limités de façon appréciable par les restrictions déjà en place. Deuxièmement, la position de chaque province au sein de l'union économique varie beaucoup, et plus particulièrement en ce qui concerne les ventes et les achats aux autres provinces.

L'intégration du marché et le concept d'union économique

Une union économique représente une étape avancée de l'intégration économique. Elle implique l'abandon des droits de douane parmi les juridictions participantes, la création d'un tarif extérieur commun, l'élimination des limitations au libre mouvement des biens et des facteurs de production (main-d'œuvre et capital) et l'harmonisation des politiques économiques. D'autre part, certaines politiques, qui incombaient auparavant aux juridictions participantes, sont transférées à une autorité centrale ou coordonnées par son intermédiaire.

Le Canada devait être, et il est clairement devenu, beaucoup plus qu'une union économique. Il est néanmoins utile d'employer les concepts et les principes associés à la théorie des unions économiques pour analyser les liens économiques et politiques interprovinciaux au sein de la fédération canadienne. C'est pourquoi nous devons traiter de l'échange intérieur des biens et des services, de la main-d'œuvre et du capital, tout comme des politiques gouvernementales, c'est-à-dire les distorsions et les restrictions qui influencent ces échanges, et finalement des buts ou des justifications de ces politiques.

Le concept de distorsion est très large et comprend, entre autres, toute politique qui interfère avec les fonctions d'allocation des ressources du marché, empêchant ainsi le libre-échange du capital, de la main-d'œuvre ou des biens et réduisant les avantages que l'on peut tirer de la spécialisation et de l'échange. Nous ne nous intéresserons ici qu'aux interventions gouvernementales qui perturbent les échanges commerciaux interprovinciaux, dans la mesure où les échanges observés sont différents de ce qu'ils seraient dans un environnement totalement sans entrave. Nous n'examinerons pas ici les distorsions intra-provinciales qui peuvent influencer l'activité économique à l'intérieur des provinces.

Certaines politiques, nommées à juste titre « barrières », restreignent les transactions entre provinces. Lorsque cela se produit, le coût économique est représenté par les gains commerciaux non exploités, qui sont le sujet de

préoccupation traditionnel des unions économiques. D'autres types de politiques peuvent, au contraire, augmenter le commerce interprovincial. Parfois ce résultat est délibéré, comme par exemple la décision de 1973 de détourner les approvisionnements de pétrole de l'Ouest des marchés américains vers l'Est du Canada. Parfois, il ne s'agit que de la conséquence fortuite d'une politique qui visait des buts bien différents. Par exemple, les tarifs sont utilisés pour encourager le développement industriel, mais dans un pays d'économie régionale spécialisée, les tarifs extérieurs accroissent le volume des échanges intérieurs. Dans ce cas, il est beaucoup plus difficile d'identifier les coûts économiques, car ils sont alors un mélange complexe d'échanges détournés, de frais de transport supplémentaires, etc. Il existe également des répercussions sur la distribution interrégionale qui, politiquement tout au moins, prennent souvent le pas sur les préoccupations d'efficacité.

Le souci de « maintenir », « protéger », « préserver » ou « assurer » l'union économique canadienne n'est pas nouveau. Dès les années 1930, l'inquiétude suscitée par une nouvelle « jungle fiscale » canadienne égalait celle que suscitaient les obstacles au commerce à l'intérieur du Canada. Le Rapport de la Commission royale sur les relations provinciales du Dominion (la Commission Rowell-Sirois) s'attaquait directement à la question :

> *Les États membres de la fédération depuis le début sont susceptibles d'être des États qui ont imposé des barrières tarifaires et peut-être même d'autres obstacles au commerce qu'ils font entre eux. Après la fédération, ces États ou provinces pourraient atteindre une étape de développement où une pression politique pourrait s'exercer en faveur d'une certaine forme de protectionnisme local. Le fait de vouloir maintenir et augmenter les recettes provinciales, développer de nouvelles industries, assurer le plein emploi pendant une période de dépression, protéger les niveaux de salaire et les conditions de travail contre une compétition injuste ou un dumping socicl, peut, à un moment ou à un autre, contribuer à cette demande de protectionnisme local, qui pourrait même se manifester au niveau municipal*[3].

Étant donné que le champ d'activité du gouvernement s'est élargi et que les ressources et les instruments politiques que les gouvernements ont à leur disposition ont augmenté pendant la période de l'après-guerre, l'éventualité de ces politiques protectionnistes s'est accrue de façon radicale.

C'est au moment des discussions constitutionnelles de 1979 et 1980 que l'intérêt actuel pour l'intégrité de l'union économique s'est d'abord manifesté avec le plus de netteté. Le débat était alimenté par un certain nombre d'exemples notoires de protectionnisme provincial et par une réaction à de nouvelles stratégies de développement économique provincial plus dynamiques. L'attention que l'on portait plus particulièrement aux restrictions internes répondait à deux grands courants : les préoccupations politiques du gouvernement fédéral et de certaines provinces, au sujet des implications du protectionnisme provincial, et un renouvellement d'intérêt parmi les décideurs pour l'importance que représente un marché libre dans la croissance économique. Ce dernier point était autant relié à l'intervention du fédéral dans l'économie qu'à celle des provinces.

L'intérêt qu'il y a à créer une union économique tient aux profits que peuvent représenter la spécialisation et le commerce, en s'appuyant sur la théorie des avantages comparatifs. Dans le contexte canadien, les diverses bases économiques des régions du pays créent des avantages comparatifs différents et, par conséquent, la possibilité d'un échange interrégional mutuellement profitable. Les gains tirés du commerce pourront être d'autant plus nets que les économies d'échelle de la production sont importantes et les régions petites. Plus il y a d'harmonie dans certains secteurs comme les normes de qualité, les exigences d'étiquetage et les lois de protection du consommateur, plus les gains seront importants. Les membres d'une union économique peuvent accroître encore leurs profits en exploitant un certain pouvoir de négociation qu'aucun autre membre ne possède à lui seul, et faire changer, en leur faveur, les conditions internationales des échanges.

En empêchant l'échange commercial qui se produirait normalement, les restrictions internes privent les régions des gains qui découlent de la spécialisation et de l'échange. La région qui les impose devra produire elle-même les produits ou les services, en utilisant plus de ressources que nécessaire, en raison de son désavantage comparatif. Le coût de la « barrière » est alors égal à la différence entre ce qui pourrait être produit ou fourni, si les ressources étaient allouées de façon optimale, et ce qui est réellement produit. Il s'agit d'une perte économique, dans la mesure où l'on renonce à une production réelle qui ne pourra jamais être rattrapée. Plus le volume d'échange supprimé par ces limitations est important, plus on voit disparaître les avantages possibles de l'union économique.

La libéralisation des échanges à l'intérieur du Canada ne signifie pas que toutes les combinaisons possibles d'échange interrégional créeront des excédents. Et même là où il y aura un excédent, il ne sera pas forcément très important. Les avantages dépendent, dans une large mesure, du type d'économie des différents membres de l'union économique par rapport au type d'économie des juridictions non participantes, et de l'option la plus susceptible d'être adoptée quant aux aménagements déjà existants ou aux projets proposés. Il y a gains économiques ou « création commerciale », lorsque l'ouverture commerciale permet de déplacer la production des fournisseurs locaux qu'il faut payer au prix fort à des sources moins coûteuses ailleurs au sein de l'union économique. Un plus grand marché permet également aux producteurs de profiter des économies d'échelle associées à des cycles de production plus importants. Mais, si l'on cesse d'importer d'une source extérieure bon marché pour passer à une source plus chère à l'intérieur de l'union économique, on dit alors que le commerce est « détourné ». Le fait que certains membres puissent être compétitifs sur le plan international dans leurs principales productions, alors que d'autres ne le sont pas, laisse à penser qu'un marché interne doté d'un tarif extérieur commun peut aboutir à une inégalité des avantages régionaux.

L'intégration économique d'un marché commun présente une seconde facette, celle du marché des facteurs, c'est-à-dire la main-d'œuvre et le capital. La mobilité interrégionale des facteurs peut également contribuer à la production nationale. À tout moment donné, un pays possède une masse fixe de capital et de main-d'œuvre, répartie parmi ses régions. La production

totale atteindra son maximum lorsque la valeur des contributions des dernières unités de main-d'œuvre et de capital utilisées sera identique dans toutes les régions. Dans certaines conditions, la libre mobilité permettra cette répartition interrégionale optimale des facteurs. Si la main-d'œuvre et le capital sont rémunérés selon la valeur de leur contribution à la production, les différences de productivité entre les régions se refléteront dans les salaires ou dans la rentabilité. En supposant qu'au moins certains travailleurs ou propriétaires de capital perçoivent le gain potentiel et agissent en conséquence, la réallocation s'effectuera. Si des travailleurs quittent leur région, la contribution de ceux qui restent augmente, puisqu'il y a davantage de capital et de ressources par travailleur. Pour la même raison, la contribution relative des travailleurs diminue dans la région de destination. Étant donné que ces changements se traduiront par une optimisation des facteurs, la théorie veut que la migration continue jusqu'à ce que les différences de salaire, et par conséquent toutes les différences réelles de productivité, soient éliminées. Si la migration comporte des coûts réels, un écart subsistera, mais le résultat représentera malgré tout une répartition optimale des facteurs, à condition que les prix et les salaires soient souples.

Le coût potentiel des entraves est également évident par rapport à l'intégration des marchés de facteurs. Les restrictions qui font cesser la migration juste avant que les prix de facteur soient égalisés, empêchent certains mouvements économiquement utiles. La production nationale totale sera inférieure à ce qu'elle pourrait être, étant donné que les facteurs, qui pourraient être plus productifs dans une autre région, ne peuvent se déplacer. La différence entre le produit national brut réel (PNB) et son potentiel dans un contexte de libre mouvement, représente le coût économique des limitations. Que ces coûts soient justifiés en termes de bien-être général dépend de la valeur que l'on accorde au maintien des communautés locales et de leurs préférences pour un style de vie particulier, notamment pour des services publics distincts.

Indirectement, la libre mobilité contribue aussi à la production globale en raison du rôle qu'elle joue dans le processus d'adaptation interrégionale. Les économies régionales croissent à des rythmes différents, car les progrès technologiques ou les nouvelles conditions commerciales n'ont pas partout les mêmes effets. Chaque région doit s'adapter individuellement aux changements, de façon interne, en modifiant généralement les prix, les revenus et l'emploi. Un ajustement au moyen du taux d'échange est impossible en l'absence de monnaie régionale. Étant donné que les salaires et les prix sont typiquement à la baisse, les régions en déclin devront payer le gros de l'adaptation sous la forme de chômage.

Mais si les facteurs sont libres de passer d'une région à l'autre, il existe un autre moyen de s'adapter aux chocs extérieurs, qui minimise l'adaptation interne requise. La migration permet aux résidents d'une région qui traverse une crise de bénéficier directement de certains des gains de celles qui ont une situation plus favorable. Si les gens ont la possibilité de se réétablir ailleurs, il n'est plus aussi nécessaire de diversifier les possibilités d'emploi dans chaque région. La libre mobilité offre un genre d'assurance-chômage qui permet de bénéficier au maximum de la spécialisation et du commerce interrégionaux.

Ceux qui ont la malchance de travailler dans une industrie en déclin, dans une région donnée, peuvent passer à d'autres industries en expansion ailleurs. L'avantage est encore plus net si l'union économique prévoit, comme la plupart le font, une assistance régionale d'adaptation. Ainsi, la mobilité interrégionale, tout comme la liberté d'échange, fait partie intégrante de toute union économique, permet l'allocation optimale des ressources de l'économie nationale et minimise les coûts de l'adaptation aux chocs économiques.

Voilà donc les concepts fondamentaux qui découlent de la théorie de l'intégration économique. Ils illustrent les conditions dans lesquelles l'intégration des marchés de produits et de facteurs dans toutes les régions peut augmenter la production globale et, par inférence, comment les restrictions interprovinciales peuvent empêcher la perception de ces gains.

Cette perspective économique est déjà une raison suffisante pour que les Canadiens s'inquiètent de l'état de leur union économique. Mais en plus de vouloir assurer le bien-être économique, il faut tenir compte aussi des objectifs politiques d'une telle union. Les limitations à la mobilité et au commerce peuvent en effet affaiblir le sentiment de notre identité nationale, ce qui justifierait que les Canadiens s'opposent à la fragmentation de l'union économique, même si on leur assurait que les coûts économiques directs seraient négligeables.

L'opposition politique à la fragmentation a plusieurs dimensions. Elle découle en partie d'un sentiment de citoyenneté commune qui implique des attentes, à la fois individuelles et commerciales, d'une sphère où l'on peut développer les possibilités économiques et réaliser ses propres objectifs :

> *De la même manière que tous les Canadiens devraient être libres de chercher du travail et de vivre n'importe où dans le pays, les hommes d'affaires canadiens devraient pouvoir commercer n'importe où au Canada.*
>
> (*Maclean Hunter Limited*, mémoire, le 14 novembre 1983, p. 6.)

Les arguments politiques en faveur de l'union économique impliquent également un sentiment de communauté nationale, peut-être celui de la place que l'on occupe dans un environnement international complexe, et une reconnaissance de la nécessité de partager les risques et les possibilités :

> *Le Conseil économique du Nouveau-Brunswick retient l'image d'un Canada indépendant et d'une société ayant une identité distincte. Pour nous, être Canadiens, c'est reconnaître et appuyer le libre-échange dans tout le Canada, sans restrictions imposées par la loi ni par le milieu des affaires; mais c'est également reconnaître la nécessité de mieux partager les bénéfices de cette efficacité que nous espérons atteindre.*
>
> (Conseil économique du Nouveau-Brunswick Inc., mémoire, le 13 septembre 1983, p. 6.)

Les critères politiques ont donné aux Canadiens une idée de l'union économique quelque peu différente de celle que les simples critères de marché auraient suggérée. D'un point de vue économique, la seule justification d'une « barrière » est le fait qu'elle en améliore une qui existe déjà. D'autre part, la théorie économique ne fait pas de distinction entre l'union économique canadienne et les autres unions économiques. En fait, sa logique veut que le marché soit le plus vaste possible. D'autre part, selon cette théorie, le libre-

échange multilatéral nous éviterait d'avoir à trop nous soucier de notre marché intérieur. Le point de vue politique du marché, au contraire, s'intéresse explicitement à l'économie canadienne et à sa santé. C'est le point de vue politique de l'union économique canadienne qui a abouti à la politique nationale et qui a justifié la décision de construire un chemin de fer d'un bout à l'autre du continent. Selon le point de vue économique de l'union économique, l'intégration à l'intérieur du Canada n'est qu'un pis-aller, faute de participation à un marché multinational. Selon le point de vue politique, l'édification de liens économiques entre Canadiens porte en soi sa propre valeur et augmente les relations et les contacts personnels qui contribuent à un sentiment d'identité partagée et de citoyenneté commune. S'ajoute également à l'évaluation du bien-être, un certain nombre d'autres considérations comme l'égalité, la justice sociale, un environnement sain et d'autres objectifs sociaux. On justifie ainsi éventuellement une plus grande variété de ce que les économistes appellent « distorsions », et plus particulièrement des politiques comme la péréquation. Ces politiques visent à assurer une juste répartition régionale des bénéfices et des politiques de développement économique régionales destinées à améliorer la contribution des économies régionales au bien-être national.

Ce que nous avons dit des préoccupations politiques à l'égard des économies et des communautés provinciales et régionales montre clairement que les critères politiques, qui s'appliquent à l'évaluation des restrictions et des distorsions, diffèrent des critères économiques lorsqu'il s'agit d'appuyer deux perspectives bien distinctes. Ces perspectives reflètent les valeurs que les Canadiens donnent à leur communauté nationale d'une part et aux communautés provinciales d'autre part. Du point de vue de la communauté nationale, les restrictions, qui peuvent ne présenter que peu d'intérêt d'un point de vue économique, peuvent être politiquement influentes si elles contrarient le sentiment de notre citoyenneté canadienne. Sur le plan provincial, les restrictions auxquelles on aurait de bonnes raisons de s'opposer du point de vue économique, car elles coûtent cher aux Canadiens, peuvent être considérées comme souhaitables politiquement, du fait qu'elles renforcent les communautés provinciales. Ces critères politiques divergents diffèrent non seulement des critères économiques quant aux décisions auxquelles ils aboutissent, mais ils diffèrent également entre eux. Cette tension entre les critères politiques nationaux et provinciaux, en ce qui concerne l'évaluation de l'union économique, est inhérente au fédéralisme. Tenant compte de tous ces facteurs, les commissaires passent maintenant à la dimension juridique de l'union économique.

Les protections assurées par la Constitution

On trouve les éléments fondamentaux de l'union économique canadienne dans la *Loi constitutionnelle de 1867*. L'article 121 élimine les droits de douane et les autres droits de même nature entre les provinces : « Tous les articles produits, fabriqués, confectionnés dans l'une ou l'autre des provinces, seront, à partir de l'Union, admis gratuitement dans chacune des autres provinces. »

Les tribunaux ont interprété cet article comme un principe général applicable aux deux ordres de gouvernement, interdisant l'établissement de barrières tarifaires entravant la libre circulation des biens entre les provinces. Il y a eu une tendance à analyser moins attentivement les mesures prises par le gouvernement central, car celui-ci était censé agir dans l'intérêt national. Précisons que cet article 121 ne s'applique qu'au commerce des biens; il ne touche pas des facteurs comme le capital et la main-d'œuvre et il n'est pas certain qu'il s'applique aux services et aux barrières non tarifaires.

Malgré l'existence de cet article 121, les tribunaux ont eu plus souvent recours au paragraphe 91(2) – sur la réglementation des échanges et du commerce – pour invalider les législations provinciales apportant des restrictions aux échanges interprovinciaux de biens. Toutefois, pour conserver l'équilibre qui convient entre le parlement et les législatures, la Cour suprême a reconnu aux provinces le pouvoir de réglementer certains aspects du commerce au sein des provinces, même dans des cas où l'abondance de biens interprovinciaux était affectée par les contrôles provinciaux de production, les circuits de commercialisation, la création de monopoles et d'autres mesures du même ordre. L'efficacité des articles 121 et 91(2) a encore été limitée car on peut y recourir plus facilement pour se concentrer sur des interventions législatives et réglementaires des gouvernements plutôt que sur des aspects administratifs comme les politiques d'achat et les octrois de subvention. Par contre, la juridiction exclusive du parlement sur les systèmes interprovinciaux et internationaux de transport a largement réduit les probabilités de voir apparaître dans ce secteur des politiques qui nuiraient à la libre circulation des biens à l'intérieur du Canada.

Les clauses de libre circulation des biens dans le cadre de l'union économique ont été récemment renforcées par d'autres clauses traitant de la mobilité de la main-d'œuvre. L'article 6 de la *Charte canadienne des droits et des libertés* assure aux individus le droit de s'installer et de gagner leur vie n'importe où au Canada. Cette clause de la Charte qui traite de la mobilité de la main-d'œuvre traite automatiquement, dans une certaine mesure, de la protection constitutionnelle du commerce des services interprovinciaux. Il y a cependant des réserves à faire sur la protection constitutionnelle de la mobilité des personnes. De plus, l'article 6 de la Charte n'aborde pas clairement la question des services qui peuvent être fournis au-delà des frontières d'une province, sans pour autant nécessiter le déplacement de personnes. La technologie permet ceci dans les domaines du traitement de l'information, de l'expertise-conseil et du conseil professionnel juridiques ou financiers. De tels services peuvent être offerts partout au Canada à partir d'un seul lieu fixe. Cet élément de l'économie de service, au sein de l'union économique canadienne, ne bénéficie pas actuellement d'une protection constitutionnelle adéquate.

L'opinion exprimée par le juge Rand de la Cour suprême du Canada dans *Murphy* v. *CPR*[4] laisse entrevoir la possibilité que l'article 121 soit interprété comme un article s'appliquant aux services et aux barrières non tarifaires. Il utilise la notion d'entrave plutôt que le vocabulaire habituel des droits de douane et des taxes. Il insiste sur l'importance de la libre circulation du

« commerce » à l'intérieur du Canada plutôt que sur le concept plus étroit des articles, des biens ou des produits :

> *J'interprète l'article 121, sauf pour les droits de douane, comme s'opposant à toute réglementation dont l'objet est d'élever des entraves, ou de restreindre de toute autre façon, ou de limiter la libre circulation du commerce à travers la fédération, comme si les frontières provinciales n'existaient pas [Traduction].*

Les commissaires sont en faveur d'une interprétation large de l'article 121, qui prévoit une protection contre les barrières tarifaires limitant la libre circulation des services au sein de l'union économique canadienne. L'incertitude qui règne actuellement sur l'interprétation de cet article 121 nous incite cependant à appuyer le principe d'un amendement constitutionnel pour clarifier cette situation. Entre-temps, il serait souhaitable de mettre au point, grâce à des discussions et à des négociations entre les gouvernements, des directives empêchant la mise en place de barrières tarifaires s'appliquant au commerce intérieur des services. Nous aborderons rapidement les procédures permettant de faire face aux problèmes des barrières non tarifaires qui touchent les biens et les services au sein de l'union économique canadienne.

La Constitution traite de libre circulation du capital en passant par le partage des pouvoirs; elle donne au gouvernement fédéral la principale juridiction, y compris la responsabilité de la politique monétaire et du pouvoir exclusif de réglementer les banques, des pouvoirs étendus dans le domaine de la taxation et d'autres pouvoirs généraux applicables à la circulation des capitaux. Les provinces disposent du pouvoir de réglementation sur des institutions se rapprochant des banques, comme les compagnies de fiducie et les caisses populaires. Elles détiennent également certains pouvoirs pour contrôler l'entrée de capitaux. Ces pouvoirs sont issus de leur juridiction sur les ressources, les entreprises locales, l'utilisation des sols et leur vaste pouvoir de réglementation et de décision sur la propriété et les droits civils; ce dernier comprend le contrôle sur les marchés des valeurs mobilières, les fonds de pension et les assurances.

Les limitations internes au commerce

Comme on l'a vu dans la section précédente, le cadre constitutionnel, tout en assurant les garanties essentielles de l'union économique, laisse quelques lacunes et ambiguïtés importantes qui ont permis à toute une série d'obstacles d'apparaître. Dans ce chapitre, les commissaires ont relevé un certain nombre de distorsions qui affectent de façon sensible la libre circulation des biens et des facteurs au Canada[5]. Une étude des politiques concernées peut donner l'impression que toute distorsion au libre trafic des biens et des facteurs de production est fondamentalement mauvaise. Si tel était le cas, notre travail serait simple : nous rédigerions une clause constitutionnelle en béton armé qui interdirait de tels écarts. Si nous devions agir ainsi, nous recommanderions probablement en même temps la fin du fédéralisme ou de toute politique régionale fédérale. En réalité, bon nombre de limitations, fédérales et provinciales, sont bien sûr justifiées en termes politiques ou économiques.

Les politiques du gouvernement fédéral et le commerce interprovincial

On émet souvent l'hypothèse que les entraves à la libre circulation du commerce sont essentiellement, sinon uniquement, le résultat de l'activité des gouvernements provinciaux. Les mesures prises par le gouvernement fédéral se traduisent également par des distorsions importantes. Historiquement, la distorsion d'origine fédérale la plus controversée – qui gonfle artificiellement le commerce entre les provinces et déforme les termes interrégionaux d'échanges – est le tarif douanier. Celui-ci permet aux fabricants de vendre aux consommateurs un plus grand nombre de biens produits localement à des prix plus élevés, ce qui serait impossible autrement. Comme la production des biens de transformation a été concentrée au Canada central, alors que la consommation est répandue partout dans le marché national, les tarifs douaniers se traduisent par une redistribution interrégionale du revenu.

Si ces préoccupations traditionnelles ont été atténuées par la diminution générale des tarifs, elles demeurent encore importantes. Les restrictions volontaires récentes dans le domaine des importations d'automobiles et la prolongation des contingentements à l'importation sur les vêtements continuent à avantager des économies de transformation au détriment des consommateurs. De telles mesures ont encouragé des anomalies marquées dans certaines régions.

Les politiques fédérales de transport, en particulier la tarification, peuvent aussi créer des distorsions économiques dans le volume des échanges interrégionaux; il existait cependant de bonnes raisons pour favoriser de telles politiques, le développement des régions périphériques par exemple. Les subventions au transport des céréales touchées par la réglementation, qui ont été en vigueur de façon plus au moins continuelle de 1897 à 1983, avaient pour effet de permettre aux agriculteurs des Prairies de recevoir un rendement par acre plus élevé qu'ils ne l'auraient eu autrement[6]. On produisait moins de céréales dans les autres parties du Canada à cause de cet avantage statutaire, ce qui a eu pour effet secondaire de décourager la croissance des secteurs du bétail et de la transformation des aliments dans l'Ouest.

La *Loi sur le transport du blé dans l'Ouest*, promulguée en 1983, permet aux chemins de fer Canadien National et Canadien Pacifique de facturer davantage le transport des céréales et de recevoir une subvention annuelle. Cependant, comme la subvention est encore payée aux chemins de fer plutôt qu'aux agriculteurs, les taux de transport restent inférieurs aux coûts réels de ce transport. Cela continue donc à nuire à la diversification. Il y a eu des subventions comparables pour le transport dans l'Est du Canada et dans le Canada atlantique pour promouvoir le commerce interrégional, même si au cours des dernières années ces subventions ont été progressivement réduites.

Certaines caractéristiques de la politique énergétique canadienne au cours de la dernière décennie – contrôle des prix et des exportations et subventions à l'exploration dans le domaine de l'énergie – relèvent aussi de cet examen. Les contrôles exercés sur les prix ont maintenu ceux-ci à des niveaux inférieurs aux prix du marché mondial, et ont ainsi encouragé une consommation

excessive et, par conséquent, le transport interprovincial de pétrole et de gaz naturel. Les restrictions à l'exportation ont détourné la production, destinée aux régions adjacentes des États-Unis, vers l'Est du Canada. Les subventions à l'exploration ont favorisé les régions frontalières par rapport à celles déjà exploitées et déformé ainsi l'échéancier et l'emplacement du développement des ressources. Des annonces faites récemment dans le domaine de la politique énergétique devraient atténuer de telles distorsions.

Une autre source de distorsions imputable au fédéral est la politique d'achat du gouvernement. Par opposition aux exemples ci-dessus, les politiques d'achat ont eu pour effet de restreindre les échanges interprovinciaux. Pour cette raison, les coûts de production sont plus facilement identifiables dans le contexte d'une union économique. Les achats du gouvernement fédéral sont décentralisés grâce aux centres régionaux d'approvisionnement du ministère des Approvisionnements et Services (MAS). Ses bureaux régionaux sollicitent des offres de fournisseurs au sein de « régions géographiques d'offres », en tenant compte de considérations comme les coûts et la disponibilité de fournisseurs compétents. Les pratiques d'appels d'offres ont pour but d'assurer « [...] des chances égales à tous les fournisseurs compétents de la région d'obtenir les contrats du gouvernement ». De plus, quand c'est l'administration centrale du MAS qui procède aux achats, mais que le produit est destiné aux provinces de l'Ouest ou aux provinces atlantiques, les achats doivent être effectués auprès de fournisseurs de ces régions, en tenant compte des facteurs de coûts[7].

On pourrait aborder les autres politiques fédérales dans la perspective de leur importance pour le fonctionnement de l'union économique. Les gouvernements fédéraux ayant utilisé de façon croissante les lois de l'impôt, les subventions et les autres instruments pour stimuler des secteurs ou des activités donnés comme la recherche et le développement, les possibilités de distorsions régionales ont augmenté puisque ces activités sont souvent concentrées dans une région. L'attribution de subventions industrielles pour promouvoir le développement régional a été une tentative explicite afin d'influencer les décisions concernant le choix des lieux de ces projets.

Les politiques fédérales-provinciales

Quand l'occasion se présente, les deux niveaux de gouvernement travaillent ensemble pour mettre en place des politiques qui entravent les échanges interprovinciaux. Les offices nationaux de commercialisation dans le domaine agricole, par exemple, imposent des restrictions à ces échanges en introduisant une rigidité dans les modèles de production ou en imposant des réglementations limitatives.

Les offices nationaux de gestion des approvisionnements présentent un intérêt particulier. Ces offices sont créés en vertu de la *Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme*. Ces produits sont touchés s'il y a entente entre les producteurs et le ministre de l'agriculture. Quand un produit est couvert par la législation, l'agence fédérale concernée peut déléguer son autorité aux organismes provinciaux désignés. On attribue alors un quota

général à chaque organisme provincial, qui le répartit ensuite entre ses producteurs. Actuellement, la production d'œufs, de poulets, de dindes et de tabac est réglementée en vertu de telles ententes.

Un tel partage du marché contribue à la rigidité des modèles de production. Des producteurs ayant des coûts minimes ne peuvent en effet pas vendre leurs produits dans les régions avoisinantes. Les quotas régionaux sont attribués en pourcentage de la production totale canadienne au cours des cinq dernières années. Ces quotas ne sont pas modifiés, même si les coûts de production évoluent, à moins que les organismes dirigeants ne les modifient. La Loi impose à l'agence de retenir le principe des avantages comparatifs en attribuant des quotas, mais, en ce qui concerne la production de poulets, d'œufs et de dindes, l'accent est plutôt mis sur l'autosuffisance provinciale que sur le rendement économique. En effet, les producteurs ne peuvent pas produire plus que les quotas qui leur sont affectés, et le marché est fermé aux nouveaux producteurs.

Les politiques provinciales

L'un de nos intervenants a décrit en ces termes l'inquiétude générée par les politiques provinciales :

> *Chaque province, voulant améliorer la situation de ses propres producteurs, s'adonne à des pratiques qui tendent à limiter la libre circulation des biens à l'intérieur du Canada. On peut en donner comme exemple la promotion des produits, les appels d'offres favorisant certains, la législation de la commercialisation. Chacun de ces éléments et d'autres de même nature peuvent être fort louables en eux-mêmes, mais on constate que leur nombre et leur fréquence augmentent. Cela aura pour résultat une fragmentation du marché canadien — un marché plus vaste que l'ensemble de ses éléments provinciaux.*
>
> (Conseil canadien de la viande, mémoire, le 27 octobre 1983, p. 13.)

Les gouvernements provinciaux créent des distorsions en imposant des limites provinciales au commerce. S'ils se penchent sur les principales restrictions provinciales, les commissaires peuvent essayer de faire la distinction entre les politiques délibérément discriminatoires et celles qui le sont incidemment, alors qu'elles poursuivent des objectifs provinciaux sociaux ou économiques de bon aloi.

Les gouvernements provinciaux, acheteurs de biens et de services, ont tendance à favoriser les producteurs locaux de ces biens et services. En 1981, les achats de biens et de services par les gouvernements provinciaux, locaux, et par les hôpitaux, représentaient l'équivalent de 15,2 pour cent du produit national brut. Une politique d'achat préférentielle peut être implicite ou explicite, une question de pratique ou de loi. Les méthodes usuelles d'achat préférentiel impliquent des appels d'offres sélectifs ou uniques et non publics, de la publicité ou des renseignements incomplets sur les appels d'offres à l'aide de listes de fournisseurs locaux, l'imposition de délais trop courts pour la présentation de soumission, l'adaptation des exigences à celles que les fournisseurs locaux sont capables de fournir, des exigences de résidence pour les vendeurs et des marges préférentielles pour les fournisseurs locaux.

Ces politiques peuvent aller au-delà des achats des agences et des ministères gouvernementaux pour englober ceux des compagnies d'électricité, des systèmes municipaux de transport public, des systèmes scolaires, des compagnies ferroviaires, des compagnies aériennes et de téléphone, et des industries de ressources possédées par les gouvernements provinciaux ou dans lesquels ils ont des intérêts. Une étude récente de l'Association canadienne des manufacturiers (ACM) précise le genre de problèmes que cela peut entraîner. Les quatre entreprises canadiennes fabriquant les fils et le câble, dont on se sert dans le secteur des télécommunications, exploitent 16 entreprises implantées dans chaque province, à l'exception de l'Île-du-Prince-Édouard et de Terre-Neuve. Elles doivent faire preuve d'une présence régionale pour pouvoir devenir fournisseurs des compagnies provinciales de téléphone. L'ACM est d'avis que trois ou quatre usines seraient plus efficaces et permettraient d'être plus concurrentielles à l'échelle internationale.

Toutes les provinces détiennent un monopole public pour la vente d'alcool. Trois types de politiques permettent de créer des entraves aux échanges interprovinciaux dans ce domaine. Les provinces peuvent exercer une discrimination à l'égard des producteurs de l'extérieur de la province en appuyant les producteurs locaux. Cette discrimination peut se manifester par des préférences sur les supports publicitaires, par le positionnement des produits sur les rayons des distributeurs, par des exigences de prix et par des politiques de prix. Les politiques de prix préférentiels ont, par exemple, le même effet qu'une barrière tarifaire appliquée au niveau local. De plus, les gouvernements peuvent limiter les achats privés qui proviennent d'autres provinces en imposant un système de quotas ou en prélevant des taxes sur ces achats. Enfin, une province peut avoir des exigences originales d'emballage entraînant des coûts trop élevés pour des produits venant de l'extérieur de la province. Une conséquence surprenante de la réglementation provinciale sur les boissons alcooliques est, par exemple, que les consommateurs de l'État de Washington peuvent acheter de la bière *Old Fort* de Prince George en Colombie-Britannique et que les habitants de Nouvelle-Angleterre peuvent acheter de la bière *Moosehead* du Nouveau-Brunswick, alors que plusieurs des provinces canadiennes n'ont pas le droit d'en vendre.

Les politiques industrielles provinciales conçues pour promouvoir le développement économique prévoient souvent des subventions et des stimulants qui peuvent nuire aux producteurs de l'extérieur de la province. Les stimulants à l'investissement direct comprennent l'aide financière au moyen de subventions, de prêts, de dégrèvements fiscaux, de garanties d'emprunt, de participation directe au capital et d'infrastructures aux frais de l'État. Toute une série de programmes fédéraux d'aide industrielle ont des effets similaires, mais beaucoup plus vastes, même s'ils sont souvent mis en place de concert avec les provinces.

Les gouvernements provinciaux ont mis en place une vaste gamme de réglementations qui affectent également le commerce interprovincial. Ils ont instauré ces mesures essentiellement grâce à leur juridiction sur « la propriété et les droits civils » et sur le commerce au sein de la province. Parmi ces réglementations, on trouve les normes de construction, les normes concernant

les produits et celles de l'environnement, ainsi que les lois sur les contrats commerciaux. On a rapporté à la Commission le cas suivant :

> *On peut donner comme exemple des problèmes du commerce interprovincial le cas de la récolte locale de la tomate du comté d'Essex. Prête à être récoltée dans des paniers mesurés en litres, d'après la nouvelle législation fédérale, pour être expédiée sur le marché du Québec qui en absorbe une partie importante, la cueillette des tomates s'est vue refuser l'entrée au Québec, car la province de Québec insiste encore sur l'utilisation des vieilles unités de mesure et voulait des paniers mesurés en boisseaux et non en litres.*
>
> (Commission de développement du comté de Windsor-Essex, transcription, vol. 27, Windsor, le 18 octobre 1983, p. 5258.)

De plus, certaines pratiques d'attribution de licences professionnelles affectent le commerce des services. Toutes ces mesures peuvent imposer des coûts supplémentaires aux acheteurs et aux vendeurs qui travaillent au-delà des frontières provinciales et peuvent freiner le développement de marchés qui s'étendraient autrement dans tout le Canada.

Les politiques fédérales et provinciales peuvent, par tous les moyens donnés en exemple ci-dessus, se traduire par la mise en place de barrières non tarifaires (BNT) et nuire au fonctionnement de l'union économique canadienne. Quand le volume des échanges interrégionaux est réduit par les BNT à un niveau inférieur à ce qu'il serait autrement, les coûts pour l'union économique équivalent aux coûts des ressources supplémentaires nécessaires pour tirer pleinement parti des bénéfices du commerce et de la spécialisation.

Les coûts des limites interprovinciales au commerce

L'analyse économique indique de façon nette que les distorsions, telles que précitées, ont peu d'effet sur les coûts de production. Diverses estimations ont évalué les pertes en bien-être pour 1974 entre 130 millions de dollars, ou 0,11 pour cent du produit national brut (PNB), et 1 750 millions de dollars, ou 1,54 pour cent du PNB, selon les hypothèses retenues[8]. Les travaux plus récents de cette Commission confirment que les coûts économiques sont faibles[9]. C'est toutefois un domaine où les évaluations sont imprécises et controversées. On peut donner l'exemple du commerce international pour lequel des évaluations récentes laissent entendre que les gains d'une libéralisation du commerce international seraient beaucoup plus importants que les modèles antérieurs ne le laissaient prévoir. Les modèles les plus récents essaient de tenir compte de l'importance des économies d'échelle. Celles-ci pourraient avoir des effets tout aussi importants sur le marché intérieur. Il faut cependant s'entendre sur la définition qu'on donne à « faible ». Comme un participant aux audiences l'a fait remarquer, 1 pour cent du PNB est « équivalent au PIB de Terre-Neuve, ce qui n'est pas rien ». (Anthony Scott, mémoire, le 12 décembre 1983, annexe, p. 1.)

L'explication pour les faibles coûts apparents des barrières tarifaires est simple. On s'aperçoit au tableau 22-2 que seulement un peu plus d'un quart des produits canadiens (27 pour cent) franchissent les frontières provinciales. Ces barrières tarifaires n'affectent directement qu'une petite partie de cette

portion; la plupart des produits se déplacent assez librement. Quant à ceux touchés par des restrictions, les distorsions se présentant sous la forme de préférences tarifaires, sont dans l'ensemble assez petites. Quand on met ensemble des distorsions généralement faibles et qu'on les applique à un ensemble de produits, qui ne représentent qu'un quart de la production nationale totale et qu'on saisit la méthodologie sous-jacente à ces calculs, on comprend les chiffres obtenus.

Comme on l'a toutefois prétendu lors des audiences de la Commission, il n'y a pas que les coûts qui soient mesurables en termes économiques :

> *La discrimination reposant sur la province d'origine n'est pas un critère pour faire du commerce, quand il s'agit de traiter avec les gouvernements provinciaux ou leurs agences [...] nous aimerions pouvoir exercer une concurrence libre et égale de Saint-John's à Vancouver sans entrave. Nous sommes satisfaits d'un système d'appels d'offres concurrentiels dans un marché ouvert. Ce que nous craignons, c'est ce que nous considérons comme des contraintes discriminatoires ou artificielles dans la conduite de nos affaires au Canada [...]. Le résultat en est qu'il est souvent plus facile de faire des affaires aux États-Unis que dans certaines provinces du Canada.*
>
> (J.D. Smart, transcription, vol. 63, Toronto, le 7 décembre 1983, p. 13173–13174.)

Cette citation laisse entendre que les coûts des restrictions aux échanges commerciaux peuvent être très élevés pour une entreprise donnée, même si les coûts agrégés pour l'ensemble de l'économie nationale ne semblent pas importants. Est-ce que ces restrictions gênent sérieusement certaines entreprises qui achètent et vendent sur le marché canadien? Le terme « union économique » dans le mandat de cette Commission invitait clairement les groupes du secteur privé à émettre leurs commentaires sur ces entraves. Les participants à nos audiences, qui ont répondu à cet appel appartenaient principalement au secteur de la transformation et provenaient surtout du centre du Canada.

Une enquête menée par l'Association canadienne des manufacturiers auprès de 651 entreprises de transformation a révélé qu'un cinquième d'entre elles s'étaient heurtées à des difficultés en voulant vendre des biens, et ce, à cause de restrictions provinciales. Ce sont les grandes entreprises cherchant à desservir l'ensemble du marché national qui se plaignent le plus. Les politiques restrictives peuvent, en théorie, aider les petites entreprises, mais la même enquête a démontré que seulement 7 pour cent de toutes les entreprises et seulement 6 pour cent des petites entreprises déclaraient profiter d'une façon ou d'une autre des règles régissant les achats. L'ACM estime que la prolifération de ces limitations ralentit la croissance du commerce interprovincial. Un énoncé de positions de l'ACM demande « à tous les gouvernements de renverser la tendance protectionniste ». Il prétend que les restrictions du marché intérieur « rendent les entreprises de plus en plus dépendantes des gouvernements ». Les petites entreprises peuvent « entrer dans un cercle vicieux d'où il leur sera impossible de faire jouer la concurrence en dehors du marché local ». De l'avis de l'ACM, « notre petit marché intérieur, fragmenté, doit être renforcé si l'industrie canadienne veut optimiser son efficacité pour maximiser ses capacités concurrentielles[10]. » Si des restrictions du marché

intérieur répartissent la production sur un trop grand nombre de petites usines, comment pourrons-nous créer de grandes entreprises efficaces capables de réussir à l'échelle internationale? Si les vendeurs se rendent compte qu'ils ne peuvent même pas avoir accès au marché canadien, comment pouvons-nous espérer qu'ils soient des concurrents dynamiques sur les marchés mondiaux?

La mobilité des capitaux

Même si de nombreux contrôles ont été effectués au cours des années sur le transfert des actifs ou des biens des entreprises, y compris la réglementation sur certains secteurs d'utilité publique et sur les institutions financières, on a relevé peu d'entraves à la libre circulation des capitaux au Canada. Toutefois, un certain nombre d'incidents dans ce domaine ont retenu l'attention au cours des années 1970. Dans un cas, le gouvernement de Colombie-Britannique a bloqué la prise de contrôle de MacMillan-Bloedel, une importante entreprise de produits forestiers, par le Canadien Pacifique. Dans un autre cas, le gouvernement du Québec a agi pour empêcher l'acquisition d'une compagnie de fiducie par des intérêts extra-provinciaux. Les deux cas semblent impliquer un concept de capital « provincial » par opposition à un capital « extérieur ». Tous deux laissent entendre que les gouvernements provinciaux veulent protéger leurs intérêts stratégiques de la même façon que le gouvernement fédéral le fait à l'égard de l'investissement étranger.

Est-il possible qu'une province empêche des capitaux de circuler sur son territoire? Il est probable qu'au strict sens juridique la réponse soit « non ». Toutefois, les provinces, comme les autres gouvernements, disposent de nombreux moyens d'action pour agir sur de tels mouvements de capitaux. Ainsi, les gouvernements provinciaux contrôlent l'accès aux ressources forestières provinciales et la Colombie-Britannique aurait pu se servir de cet instrument. Des problèmes comparables sont apparus en ce qui concerne la propriété des terres. Ainsi, l'Île-du-Prince-Édouard souhaite éviter que les terres de son littoral tombent entre les mains de non-résidents, et que les prix deviennent hors de portée pour ces résidents. C'est pourquoi cette province a adopté la *Prince Edward Island Lands Protection Act* qui impose aux non-résidents, voulant acheter plus de dix acres de terre, d'obtenir auparavant l'approbation du Cabinet. De la même façon, pour protéger les exploitations agricoles familiales, la *Saskatchewan Farm Ownership Act* limite la quantité de terres agricoles que peuvent posséder des non-résidents ou des « entreprises non agricoles ».

Les tentatives des gouvernements de limiter les afflux de capitaux ont retenu l'attention, même si elles soulèvent rarement beaucoup d'inquiétude. Il y a toutefois beaucoup plus important que ces prises de contrôle qui font la manchette; ce sont les mesures provinciales destinées à encourager l'entrée de capitaux dans la province ou leur implantation. Ces mesures sont conçues pour stimuler la croissance locale. La principale inquiétude est que les provinces s'engagent dans une guerre d'offres pour des approvisionnements limités en capitaux. Il n'est toutefois pas évident que n'importe lequel des stimulants que les provinces pourraient utiliser, mène à une mauvaise

répartition des capitaux et génère des investissements dans des activités moins productives que ne le seraient d'autres utilisations. En autant que le Canada reste ouvert aux marchés internationaux de capitaux, les stimulants provinciaux des gouvernements bloqueront rarement la route à des projets potentiellement productifs dans d'autres régions. Ils peuvent cependant conduire à investir dans des projets qui, en d'autres circonstances, ne seraient pas viables financièrement[11]. Du point de vue de l'union économique, les restrictions à la mobilité des capitaux semblent avoir relativement peu d'importance, même si les coûts de rendement au sein d'une région peuvent être assez élevés. Il y a, en général, peu de restrictions sur la mobilité de capitaux appartenant à des intérêts privés entre les provinces, et il est peu probable que dans une économie ouverte on impose de tels contrôles.

Les regroupements d'intérêts financiers qu'une province peut contrôler plus ou moins directement sont peut-être plus importants. On pense ici aux masses de capitaux constituées par le *Alberta Heritage Savings Trust Fund* et, de façon comparable, mais dans une moindre mesure, par le fonds de fiducie de la Saskatchewan. D'autres provinces pourraient créer de telles institutions qui dépendraient, par exemple, du succès du développement pétrolier et gazier au large des côtes de Terre-Neuve et de la Nouvelle-Écosse. De plus, les provinces contrôlent l'utilisation des fonds déposés dans leur régime public de retraite. Le cas le plus important est celui de la Caisse de dépôts et de placements du Québec qui gère à la fois les fonds générés par le Régime de rentes du Québec et ceux provenant de la caisse de retraite des employés du secteur public. À l'extérieur du Québec, les fonds rattachés au Régime de pensions du Canada sont répartis par province.

Les corporations de la Couronne appartenant aux provinces créent d'autres regroupements de capitaux. À des degrés divers, elles travaillent toutes à la promotion du développement au sein de la province. Il y a toutefois chez elles des conflits entre les partisans d'une politique d'investissement des fonds accumulés aux taux du marché, entre ceux voulant que la Corporation réalise une bonne performance et avec les participants de l'investissement à des taux moins rentables dans le but de poursuivre des objectifs de politique précis. Cela fait apparaître un autre conflit possible entre deux types de vision : l'une voulant que les agences soient des entités autonomes et l'autre les voyant comme des instruments de la politique du gouvernement. Si ces agences prennent le contrôle des grandes entreprises, elles pourraient inciter ces entreprises à s'installer dans la province, car en ne le faisant pas, elles nuiraient à leurs actionnaires. De telles inquiétudes rappellent le projet de loi fédéral S-31, la *Loi visant la limitation de la propriété des actions de certaines sociétés*, qui aurait limité la participation des agences provinciales dans les entreprises de transport réglementées par le fédéral. De tels dangers semblent cependant plus éventuels que réels. Les provinces qui se serviraient de leurs titres dans les entreprises privées pour rediriger des activités vers elles-mêmes pourraient être non seulement confrontées à la dure loi du marché, mais aussi s'exposer à des mesures de rétorsion de la part du gouvernement fédéral ou des autres gouvernements provinciaux.

Pourquoi les provinces n'utiliseraient-elles pas des revenus générés par leurs propres ressources, comme le *Heritage Fund*, pour promouvoir le développe-

ment? Elles pourraient fournir l'infrastructure ou investir dans des activités qui pourraient, en d'autres occasions, attirer des fonds. Les politiques d'investissement de l'*Alberta Fund*, même si elles sont très critiquées, ont ménagé des revenus pour l'avenir et stimulé l'activité économique. De la même façon, la Caisse de dépôt et de placement, avec tout un réseau d'autres institutions d'investissement au Québec, a contribué à développer une forte communauté francophone d'affaires, qui joue maintenant un rôle plus important au Canada. On peut prétendre que de tels développements contribuent à renforcer la Confédération et non pas à l'affaiblir. Cependant, comme les commissaires l'ont déjà signalé auparavant, si de tels fonds devaient servir à offrir des subventions à des entreprises locales, ils pourraient nuire aux producteurs de l'extérieur de la province.

Une autre activité provinciale qui pourrait entraver la mobilité des capitaux et contribuer à une mauvaise allocation des fonds est l'attribution de stimulants aux investisseurs privés, au moyen de concessions fiscales, de garanties d'emprunt, de subventions et d'autres mesures du même ordre. Toutes les provinces ont recours à la grande variété de ces mesures; toutes cherchent à encourager l'investissement grâce à l'octroi d'infrastructure et de services divers. Des programmes fédéraux utilisent une vaste gamme de mesures comparables pour compléter ces programmes provinciaux. L'Alberta prétend qu'elle s'est retirée des *Accords de recouvrement d'impôt* pour prélever son propre impôt sur les revenus des entreprises, afin de pouvoir offrir des stimulants fiscaux au capital. D'autres provinces ont songé à faire de même. Parmi les mesures mises en place ou auxquelles diverses provinces songent, il y en a plusieurs qui ont des effets de distorsion sur la répartition du capital et sur le fonctionnement du marché commun. Ainsi, en 1979, le Québec a mis en place un programme qui permet à ses résidents une déduction d'impôt équivalente au coût d'achat de nouvelles actions émises par des entreprises ayant leur siège social au Québec[12]. Les gouvernements provinciaux ont également des programmes pour stimuler les petites entreprises. Pour la plupart de ces programmes, les montants impliqués sont limités; toutefois, si l'on prend pour hypothèse des marchés de capitaux ouverts, il est probable que cela aura pour effet d'investir de façon excessive dans des activités subventionnées plutôt que de limiter l'investissement aux autres endroits où il est productif.

Le dernier élément laisse à entendre que notre principale inquiétude ne tient pas à des restrictions de mobilité des capitaux, mais à la gestion des marchés de capitaux pour assurer un marché national efficace. Ceux qui recherchent le financement devraient être bien informés des sources possibles de financement, et ceux qui disposent de capitaux devraient avoir les moyens de connaître les possibilités d'investissement partout à travers le pays.

La mobilité des personnes

Le Canada est un pays d'immigrants, depuis les premiers aborigènes qui ont traversé le détroit de Béring, jusqu'aux premiers colons français de la vallée du Saint-Laurent, sans oublier les loyalistes, les Européens de l'Est, les autres qui se sont installés à l'Ouest au début de ce siècle et les immigrants qui sont

arrivés chez nous depuis la Seconde Guerre mondiale. Nous, Canadiens, nous sommes aussi déplacés à l'intérieur de nos frontières : les Canadiens de l'Est ont aidé à peupler l'Ouest; après la Seconde Guerre mondiale, des agriculteurs des Prairies se sont déplacés vers des régions urbaines; plus récemment, les Terre-Neuviens ont trouvé des emplois dans les régions pétrolières de l'Ouest. Nous nous sommes aussi déplacés au-delà de nos frontières nationales : jusqu'à ce que les États-Unis aient contingenté de façon stricte l'immigration dans les années 1960, ces déménagements se sont souvent avérés un leurre pour les immigrants canadiens, plus que pour les autres régions du Canada.

Le recensement de 1981, comme on le voit au tableau 22-6, indique que plus de six Canadiens sur dix âgés de plus de cinq ans vivent dans la province où ils sont nés; un sur huit est un immigrant; l'autre quart provient d'une autre province. Il y a d'importantes variations entre les provinces. À Terre-Neuve, 83 pour cent des résidents sont nés dans l'île, au Québec, 88 pour cent des résidents sont nés dans la province; ce sont là les populations les plus stables. Dans les provinces maritimes, au Manitoba et en Saskatchewan, entre 56 et 66 pour cent des résidents vivent dans la province où ils sont nés, en Colombie-Britannique et en Alberta, un tiers seulement, dans les Territoires du Nord-Ouest, un quart, et au Yukon, un dixième.

De 1972 à 1984, 380 000 personnes en moyenne par année se sont déplacées d'une province à l'autre : c'est-à-dire environ 15 Canadiens sur 1 000[13]. De tels chiffres cachent d'importantes variations de population au cours des dernières années. Comme on le voit au tableau 22-7, entre 1971 et 1983, cinq provinces et les territoires du Nord ont enregistré une émigration nette : ce sont Terre-Neuve, le Québec, l'Ontario, le Manitoba et la

TABLEAU 22-6 Proportion de la population âgée de cinq ans et plus habitant la même province de résidence que celle du lieu de naissance

	À la naissance (%)	Née à l'extérieur (%)
Canada	61,1	13,3
Terre-Neuve	83,0	2,4
Î.-P.-É.	56,0	5,5
Nouvelle-Écosse	59,7	6,8
Nouveau-Brunswick	63,0	5,0
Québec	87,9	6,4
Ontario	62,8	19,5
Manitoba	60,2	8,4
Saskatchewan	66,4	6,2
Alberta	35,0	11,8
Colombie-Britannique	37,9	18,6
Yukon	10,6	11,4
T.N.-O.	23,1	8,6

Source : Calculs effectués en fonction de données tirées de Statistique Canada, *Mobilité*, catalogue nº 92-907, Ottawa, vol. 1, tableau 6, p. 6-1 à 6-6.

TABLEAU 22-7 Solde migratoire interne des provinces et territoires, 1971–1972 à 1982–1983

Année	T.-N.	Î.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	Qc	Ont.	Man.	Sask.	Alta.	C.-B.	Yukon et T.N.-O.
1971–1972	910	290	–371	612	–20 461	14 080	–8 311	–19 207	3 575	27 044	1 840
1972–1973	–537	923	4 276	2 077	–20 072	960	–5 770	–16 164	5 564	27 333	1 410
1973–1974	–3 316	502	1 274	1 448	–15 135	–2 886	–1 596	–11 604	2 235	30 496	–1 418
1974–1975	495	1 390	2 233	6 103	–9 299	–29 535	–6 912	378	22 576	11 831	739
1975–1976	591	649	3 895	6 561	–12 643	–21 179	–4 238	5 845	24 621	–4 419	317
1976–1977	–4 149	154	–799	–82	–26 366	–6 402	–3 531	3 182	34 710	5 016	–1 733
1977–1978	–4 311	700	–416	–1 348	–46 429	8 510	–4 674	–1 719	32 543	17 576	–432
1978–1979	–3 374	–74	–357	–1 171	–30 884	–4 325	–10 746	–2 878	33 426	22 005	–1 622
1979–1980	–3 597	–358	–2 732	–2 761	–29 976	–22 362	–13 864	–4 493	41 435	40 164	–1 456
1980–1981	–3 552	–1 251	–2 836	–4 989	–22 841	–33 247	–9 403	–3 808	44 250	37 864	–187
1981–1982	–5 693	–856	–1 936	–2 842	–25 790	–5 665	–2 625	–323	36 562	8 705	463
1982–1983	1 665	209	1 428	2 491	–22 568	15 112	389	2 660	–3 344	3 632	–1 664
Total	–24 814	2 278	3 668	6 099	–280 464	–86 939	–71 281	–47 951	278 153	227 247	–3 743

Sources : Statistique Canada en fonction de données tirées de *Les migrations internationales et interprovinciales au Canada*, catalogues n[os] 91-208 et 91-210, Ottawa (années choisies).

Saskatchewan. Pendant cette période, des relevés statistiques globaux ont contredit l'image traditionnelle voulant que les provinces maritimes soient une source de population pour les autres régions. De la même façon, l'Ontario, qui attirait habituellement les migrants, a enregistré une perte nette de population à cause d'une migration interne de 1971 à 1981. Le Québec a enregistré chaque année une diminution nette de sa population au chapitre des migrations internes. Quant au Manitoba, sa population a diminué au profit des autres provinces tous les ans sauf une année. La Saskatchewan a enregistré une performance comparable pour la plupart des années, même si elle a attiré davantage de personnes des autres provinces, au milieu des années 1970, qu'elle en a perdues par l'émigration.

Au cours des années 1970 et au début des années 1980, l'Alberta et la Colombie-Britannique ont connu une croissance rapide de la population due à la migration interne, gagnant respectivement 278 153 et 227 247 résidents. Ces deux provinces, comme on le voit au tableau 22-8, ont été la destination de plus de 40 pour cent de tous les migrants de 1971–1972 à 1982–1983.

Ces modèles de migration interne traduisent les grandes tendances économiques de la période. Ainsi, en 1970–1971, il n'y avait que 12,4 pour cent des migrants qui quittaient l'Ontario et se dirigeaient vers l'Alberta, alors que pour la période allant de 1970–1971 à 1981–1982, environ 24,9 pour cent se dirigeaient vers cette province. En 1971–1972, moins de 3 000 Canadiens des provinces atlantiques se dirigeaient vers l'Alberta; en 1981–1982, il y en avait plus de 14 000. À la suite du ralentissement du développement des ressources de l'Ouest de 1982, ces tendances se sont renversées. En 1983 et en 1984, l'Alberta a enregistré des pertes nettes de mouvements interprovinciaux de population. Un renversement de la

TABLEAU 22-8 Distribution de la migration interprovinciale par province d'origine et celle de destination (en pourcentage), moyenne pour les années, 1971–1972 à 1982–1983

Province	Origine	Destination
Terre-Neuve	3,3	2,7
Île-du-Prince-Édouard	1,0	1,0
Nouvelle-Écosse	5,6	5,7
Nouveau-Brunswick	4,5	4,6
Québec	13,9	7,6
Ontario	25,8	23,4
Manitoba	7,8	6,3
Saskatchewan	6,9	6,2
Alberta	15,8	22,5
Colombie-Britannique	13,6	18,3
Yukon et T.N.-O.	1,8	1,7
Total	100	100

Sources : Statistique Canada en fonction de données tirées de *Les migrations internationales et interprovinciales au Canada*, catalogues n^os 91-208 et 91-210, Ottawa (années choisies).

situation était évident; l'Ontario et les provinces maritimes ont enregistré des gains nets de migration sur leur territoire.

Tout en étant un pays de régions et de communautés bien établies, nous sommes assez mobiles. Cette mobilité facilite l'ajustement économique quand les individus passent de régions à faibles potentiels économiques vers des régions à plus forts potentiels. Cela permet aussi de répandre les idées, de contribuer ainsi à la prise de conscience et à la compréhension mutuelle, et à un sens de la citoyenneté. De plus, cela permet aux citoyens de répondre à la concurrence entre gouvernements, en matière de politique, en « votant avec leurs pieds », tirant ainsi profit d'une des vertus du fédéralisme.

La *Loi constitutionnelle de 1867* n'enchâssait pas formellement le principe de la libre circulation des personnes au sein de l'union économique canadienne, même si, à l'occasion, les tribunaux ont appuyé ce principe sur la base du *common law*. Ainsi, dans une décision de 1951[14] sur le cas *Winner* v. *S.M.T. (Eastern) Ltd*, le juge Ivan Rand de la Cour suprême statuait que :

> *Une province ne peut, en privant un Canadien de ses moyens de travail, l'obliger à quitter la province : elle ne peut le dépouiller de son droit ou de sa capacité à rester et à y travailler : cette capacité inhérente est un élément constitutif de son statut de citoyen et toute mesure prise dans ce sens par une province est nulle.*

L'article 6 de la *Charte des droits et libertés* reconnaît le droit à tous les citoyens canadiens et à tous les résidents permanents au Canada de se déplacer librement à travers le pays et de gagner leur vie dans n'importe quelle province. Cette clause lie à la fois le Parlement et le gouvernement canadien, ainsi que les législatures et les gouvernements provinciaux. Il y a toutefois des limites à ce droit à la mobilité, limites que nous aborderons au chapitre 23, dans le contexte d'une discussion plus large de la Charte.

Les stimulants économiques sont les principales forces qui modèlent les migrations, en particulier pour les Canadiens engagés dans la vie active. Il n'est pas surprenant de constater qu'il y a davantage de déplacements sur des distances relativement courtes qu'il n'y en a d'une extrémité à l'autre du pays. Les gens tendent également à se déplacer d'une région à plus faibles revenus vers une région à revenus plus élevés et à être influencés par des perspectives de salaires plus élevés et de meilleures possibilités d'emploi. L'assurance-chômage atténue l'importance des taux de chômage comme stimulants à la mobilité.

D'autres facteurs ou d'autres caractéristiques personnelles sont également importants. Ainsi, les citoyens les plus éduqués sont les plus instables. Les différentes langues jouent un grand rôle sur les décisions de se déplacer : les Canadiens de langue française se déplacent maintenant rarement vers des régions de langue anglaise, et il y a peu de mouvements des anglophones vers le Québec. Des données indiquent par contre que le Québec francophone attire les francophones des autres provinces. Entre 1971 et 1976, la migration nette vers le Québec a été de 4,5 pour cent pour les francophones et de 0,4 pour cent pour les anglophones. Quant aux résidents du Québec, il semble que la connaissance de la langue anglaise soit un élément déterminant dans la décision de rester au Québec ou de se déplacer vers une autre province. Il est probable qu'un anglophone unilingue décidera d'un tel déménagement plus

qu'un francophone unilingue. C'est une des raisons pour lesquelles le Québec devient graduellement une société de plus en plus francophone. Ces données laissent entendre que la mobilité dépend largement de décisions personnelles, d'après les attentes des individus et des familles, et en fonction de leurs propres caractéristiques culturelles et linguistiques.

Les politiques du gouvernement peuvent également influencer la décision d'immigrer. Ainsi, les hauts niveaux d'imposition aux niveaux provincial et municipal peuvent encourager certaines personnes à se déplacer ou à rester. La variation des « avantages fiscaux nets », une combinaison des niveaux de taxation et des niveaux de services, semble avoir encouragé la migration vers l'Alberta pendant le boom des ressources, indépendamment du déclin relatif de l'économie ontarienne et du développement rapide de l'Ouest. Ce type d'influence pourrait bien devenir encore plus décisif si les variations provinciales dans les taux d'imposition et des services des gouvernements continuent à croître, surtout pour des facteurs aussi manifestes que l'impôt sur les revenus et la taxe de vente. Dans la mesure où la péréquation et d'autres transferts de fonds limiteront les écarts entre les taux d'imposition, la mobilité des personnes réagira plus probablement à d'autres signaux économiques et aux préférences des individus.

Comme les commissaires l'ont déjà constaté précédemment dans ce Rapport, il est également évident que les prestations d'assurance-chômage réduisent l'incitation des citoyens à se déplacer pour chercher de nouvelles possibilités d'emploi. Les effets des autres écarts entre les provinces – exigences de licence pour les professionnels, différents systèmes scolaires, etc. – ne sont pas faciles à évaluer.

Enfin, les facteurs culturels eux-mêmes peuvent être influencés par les politiques. La taille et la répartition des Canadiens francophones en dehors du Québec traduit, dans une large mesure, l'absence relative, pendant l'essentiel de l'histoire canadienne, d'une approche bienveillante à l'égard des minorités de langue française par les autres gouvernements provinciaux et leurs électeurs. Plus récemment, le gouvernement fédéral a songé à assurer les droits à l'éducation dans la langue des minorités et à offrir ses services dans les langues des minorités du Canada, en partie afin de permettre aux Canadiens francophones de se déplacer en dehors du Québec sans abandonner leur langue.

Si l'on voulait évaluer l'ensemble des effets des entraves à la mobilité des personnes au Canada, il serait nécessaire de connaître à la fois la proportion de la main-d'œuvre touchée par ces restrictions et leur importance. Il faudrait compter dans le coût de ces limitations, les coûts occasionnés par le déplacement des individus malgré les restrictions, ainsi que la diminution de la performance économique d'ensemble due à un manque de main-d'œuvre qui pourrait être attribuable à ces contraintes. La complexité du processus d'analyse de certains types d'entraves à la mobilité explique le manque de données sur le coût des restrictions actuelles à la mobilité de la main-d'œuvre. On peut cependant fournir des illustrations de ces restrictions à la mobilité interprovinciale et discuter de leurs conséquences générales pour l'union économique[15].

Plusieurs provinces ont mis en place des directives ou des restrictions accordant la préférence d'emploi à leurs résidents. Certains de ces règlements s'appliquent aux employeurs privés, d'autres concernent le secteur public. Ainsi, la réglementation entrée en vigueur en 1978 à Terre-Neuve en vertu de la *Newfoundland's Petroleum and Natural Gas Act* prévoit que : « La condition attachée à tout permis ou à tout bail est que tout détenteur accorde, dans ses pratiques d'embauche, la préférence au personnel qualifié résidant normalement dans la province. » L'entente de 1985 sur les ressources *offshore* entre le Canada et Terre-Neuve veut qu'on retienne d'abord les biens et les services offerts à Terre-Neuve, quand leur prix, leur qualité et les délais de livraison sont compétitifs. Les résidents de la province doivent recevoir la priorité quand il y a des possibilités de perfectionnement et d'emploi, « tout en respectant la *Charte canadienne des droits et libertés* ».

D'autres juridictions ont également imposé des restrictions. Celles qui sont relatives à la mobilité dans le secteur de la construction au Québec ont fait l'objet de controverses entre les provinces il y a quelques années, même si le gouvernement les avait mises en place pour répondre à des problèmes au sein de son industrie. Le Québec et la Nouvelle-Écosse accordent la préférence aux résidents de leur province quand il s'agit d'embaucher dans le secteur public. Le gouvernement fédéral a adopté des exigences comparables pour promouvoir des possibilités d'emploi dans le développement des ressources pour les résidents du Nord. En élargissant les politiques d'achat des biens aux services, les gouvernements ont créé d'autres contraintes à la mobilité de la main-d'œuvre.

Certains Canadiens voient comme une menace à la mobilité de la main-d'œuvre, la nécessité d'obtenir des licences et des certificats pour s'adonner à certains commerces et pratiquer certaines activités.

> *Deux problèmes étroitement reliés se distinguent dans ce domaine : le manque d'uniformité des normes entre les provinces et le manque de réciprocité (c'est-à-dire la reconnaissance de la formation ou de l'expérience acquises en dehors de la province)*[16].

Les gouvernements provinciaux délèguent l'autorité d'accorder des licences aux associations professionnelles, afin qu'elles assurent la protection du public contre les blessures ou les abus. Ces associations peuvent, à leur tour, instaurer des restrictions pour exclure les autres professionnels de leur domaine de juridiction. Il n'est pas toujours facile de faire la distinction entre les exigences permettant d'assurer la compétence, et celles exerçant une discrimination contre les non-résidents cherchant à entrer dans la province. Pour les commerces, les exigences de licences et de certification sont souvent simplement volontaires; il est souvent possible d'obtenir une certification provisoire et les provinces pourraient s'entendre assez rapidement pour reconnaître les qualifications commerciales obtenues dans le respect des normes interprovinciales.

L'impossibilité de transférer des régimes privés de retraite freine la mobilité de la main-d'œuvre et peut donc affecter la mobilité interprovinciale et les transferts de travailleurs entre les employeurs. Comme la perte des prestations de retraite accumulées a déjà attiré l'attention dans d'autres

études, les commissaires ne s'y attarderont pas ici. La perte du droit aux services sociaux pendant une période d'éligibilité et les schémas provinciaux d'aide au revenu peuvent également freiner la mobilité interprovinciale. Dans les provinces où des municipalités gèrent de tels programmes, la pratique locale peut limiter l'éligibilité à ces avantages d'une façon qui freine la mobilité. Les conditions établies pour le Régime à coûts partagés d'assistance publique du Canada assurent cependant un degré élevé de protection contre de telles mesures discriminatoires, comme les exigences de résidence.

Les écarts constatés entre les systèmes d'enseignement au Canada peuvent également dissuader des personnes de déménager car elles s'inquiètent de l'effet que pourrait avoir un tel déménagement sur la scolarité de leurs enfants. Le petit nombre d'études qui se sont attachées à ce problème laissent entendre que les incompatibilités entre les systèmes d'enseignement ne sont pas un frein majeur à la mobilité interprovinciale. D'ailleurs, ces écarts entre les critères et les normes d'enseignement peuvent aussi bien se retrouver à l'intérieur d'une province qu'entre les provinces. L'harmonisation des normes en enseignement pourrait davantage encore augmenter la mobilité.

Les liens sociaux, culturels et communautaires bien établis freinent la mobilité interprovinciale de la main-d'œuvre au Canada. En ce qui concerne les liens culturels, la langue semble être le plus important d'entre eux. La *Charte de la langue française du Québec* pourrait bien freiner le déménagement au Québec de Canadiens qui ne parlent pas français et de ceux qui, à cause des effets combinés de la *Charte du Québec* et de la *Charte canadienne des droits et libertés* doivent renoncer au droit de faire recevoir à leurs enfants une instruction en anglais, si c'est leur volonté. De plus, la tendance croissante des francophones québécois à devenir unilingues limite la mobilité à l'extérieur de la province, où il y a peu d'emplois pour des francophones unilingues :

> *Même si cela est pénible, des travailleurs des Maritimes n'ont qu'à changer leur lieu de résidence pour déménager à Toronto. Un tel déplacement ne met pas en danger la survivance de la communauté canadienne anglaise en général. Pour le Québec, un tel déplacement correspond virtuellement à une expatriation.*
>
> (Conseil exécutif national du Parti québécois, mémoire, le 7 décembre 1983, p. 30.)

Le bilinguisme officiel des autres provinces, un enseignement généreux dans la langue des minorités et un réseau de services de communication en langue française à travers le Canada faciliteraient la mobilité des Canadiens francophones. Les commissaires ne croient pas qu'il soit possible d'implanter partout au Canada des milieux culturels complètement bilingues, dans lesquels les francophones trouveraient une sécurité culturelle et linguistique permanente. Cependant, les ajustements permanents à l'évolution économique et la recherche d'une justice sociale exigent de fournir des services dans les langues officielles ainsi que l'aide institutionnelle qui s'y rattache partout au Canada. Cela est nécessaire pour faciliter des mouvements au moins temporaires des Canadiens francophones, afin qu'ils puissent tirer parti des possibilités d'emploi dans les diverses régions du pays, s'ils le souhaitent. De la même façon, des services correspondants en langue anglaise et une meilleure formation en français faciliteraient le mouvement des anglophones vers le Québec.

Les migrations peuvent faciliter les ajustements interrégionaux et aplanir les disparités dans les emplois et les salaires. La persistance de telles disparités peut laisser entendre que ce mécanisme ne fonctionne pas bien. Certains de ces écarts traduisent cependant des préférences pour des endroits et des coûts de migration et ne sont donc pas des disparités au vrai sens du terme. Nous devons de plus émettre des réserves quant à l'opinion voulant que les déplacements tendent à égaliser les salaires. Les taux de migration sont plus élevés chez les travailleurs jeunes, les mieux éduqués et les plus productifs. Dans la mesure où ce phénomène se produit, le mouvement vers l'extérieur d'une province peut réduire, plutôt qu'augmenter, la moyenne des revenus par habitant de la population la moins bien nantie qui demeure dans cette province. Les recettes fiscales diminuant, les taux d'imposition peuvent augmenter, ou les services publics décroître. Alors que les migrations interprovinciales peuvent ne pas éliminer complètement les disparités qui persistent, étant donné ces réserves et d'autres, on peut probablement conclure néanmoins que les niveaux de mobilité que nous avons connus ont permis d'avoir des disparités régionales inférieures à ce qu'elles auraient été.

Les effets des contraintes freinant l'aptitude des citoyens à se déplacer pour des motifs d'avancement et de satisfaction personnels sont tout aussi importants que les conséquences économiques des restrictions interprovinciales sur la mobilité des personnes. L'existence et la conservation d'une communauté canadienne nationale exigent que cette possibilité soit aussi grande que possible. Dans ce contexte, les commissaires concluent que le fardeau de la justification des entraves à la mobilité des personnes devrait incomber aux gouvernements qui les imposent.

La politique de concurrence

L'une des raisons fondamentales de la mise en place d'une union économique est d'améliorer la concurrence économique entre les états membres. Il est donc évident que la politique de concurrence devrait être partie intégrante du débat sur les entraves aux échanges. C'est là l'approche qui a été retenue par le *Traité de Rome*[17], et qui traduit l'intention claire de lier le développement de la Communauté économique européenne non seulement à la conduite des États membres, mais aussi à celle des entreprises du secteur privé. L'article 85 interdit les ententes entre les entreprises qui affectent le commerce entre les États membres et limitent la concurrence entre les entreprises. L'article 86 interdit l'utilisation abusive par une entreprise ou plusieurs d'une situation dominante. Dans la pratique, ces clauses empêchent les entreprises privées d'imposer des restrictions au commerce analogues à celles qu'impose le secteur public, comme les droits à l'importation, les restrictions quantitatives et d'autres barrières commerciales comparables.

La politique de concurrence de la Communauté économique européenne est donc tout d'abord et avant tout un instrument d'intégration économique. Dans cette perspective, elle semble avoir bien réussi, comme on s'en aperçoit à l'examen de bon nombre de décisions de la Commission européenne et de la Cour européenne de justice, qui ont rendu nuls et non avenus les accords réciproques exclusifs, les accords sur le partage du marché, la fixation de

quotas de production ou de vente, la fixation des prix et diverses pratiques qui reviennent à « un abus d'une situation dominante ». Les Canadiens n'ont pas abordé la politique concurrentielle comme un instrument d'intégration économique. Dans le cadre de l'union économique, nous ne nous sommes pas attardés à la possibilité que le secteur privé érige des restrictions aux échanges.

Cependant, et c'est là la conclusion d'une étude du fédéralisme canadien et de la théorie de l'intégration économique, une politique efficace de concurrence est nécessaire pour tirer parti des avantages du marché commun[18]. Comme l'activité économique ignore les frontières provinciales, que la main-d'œuvre, le capital et la technologie sont mobiles, il est difficile aux gouvernements provinciaux de réglementer efficacement les pratiques anticoncurrentielles. Pour être efficace, une telle réglementation devrait être fédérale. Le juge Brian Dickson de la Cour suprême du Canada a affirmé, dans l'affaire *Procureur général du Canada* c. *Canadian National Transportation Ltd*, que :

> *Les schémas devant permettre la réglementation de la concurrence sont [...] un exemple du genre de législation qu'un gouvernement provincial ne pourrait, ni pratiquement, ni constitutionnellement, appliquer [...]. Si la concurrence doit être réglementée, ce doit être au niveau fédéral*[19].

Les justifications aux limitations

Jusqu'à maintenant, les commissaires ont traité les restrictions et les distorsions essentiellement comme si elles étaient, par nature, indésirables. On les a traitées comme des mécanismes incompatibles avec le sens de la citoyenneté canadienne, nuisibles aux citoyens, provoquant une mauvaise allocation des ressources et ralentissant l'efficacité économique. Est-ce que cela est toujours vrai? Est-ce que les Canadiens voudraient, même en principe, éliminer toute politique qui pourrait se traduire par l'établissement de limitations? La réponse est bien évidemment « non ». Il peut y avoir de nombreuses justifications aux entraves et aux distorsions.

Certaines de ces justifications sont elles-mêmes liées à l'économie. Certaines limites peuvent, en réalité, corriger d'autres contraintes ou les contrebalancer. Bon nombre de politiques industrielles ont pour objet de modifier les stimulants et de diriger les investissements dans des secteurs que le marché négligerait. D'autres distorsions sont justifiées par toute une série d'objectifs sociaux et culturels qui contribuent tous à notre bien-être. Les politiques sociales redirigent donc les ressources équitablement et les règles sur le contenu canadien sont destinées à protéger notre souveraineté ou notre originalité culturelle. Au sein d'un système fédéral, l'objectif du partage interrégional, qui se manifeste au moyen des paiements de péréquation et du développement régional, implique des répartitions qui ne se font pas uniquement en fonction du marché et cela est essentiel à la négociation au sein de la Confédération. Aussi, si on veut déterminer quelles restrictions sont ou ne sont pas justifiées, il faut se lancer dans toute une série de calculs économiques et politiques complexes qui tiendraient compte des divers intérêts en jeu.

En principe, les distorsions imposées par le gouvernement fédéral pourraient être plus défendables au niveau politique que celles imposées par les provinces. Si le gouvernement fédéral agit dans la perspective de l'intérêt de l'ensemble du pays, il est probable que les provinces, elles, agissent dans la perspective de l'intérêt de leurs propres résidents. En théorie, le gouvernement du Canada, qui détient ses pouvoirs de l'ensemble du pays, assure un équilibre entre les avantages et les inconvénients de ses décisions. L'électorat national peut tenir ce gouvernement responsable et il ne peut pas imputer le coût de ses mesures à d'autres juridictions. Par contre, si une province prend des mesures discriminatoires qui ont des effets néfastes ou coûteux pour les résidents d'une autre province, les résidents de celle-ci n'ont aucun moyen de tenir le gouvernement de l'autre province responsable, si ce n'est de demander à leur province de prendre des mesures de rétorsion. Une dernière raison pour aborder les distorsions fédérales de façon plus favorable est que les provinces les plus riches pourraient avoir recours aux distorsions pour augmenter leurs avantages par rapport aux plus petites et aux plus pauvres. Les mesures prises par le gouvernement fédéral devraient pouvoir rétablir l'équilibre.

La pierre d'achoppement d'une telle analyse est de savoir dans quelle mesure le gouvernement fédéral est représentatif de l'ensemble du pays; les politiques électoralistes ne vont pas nécessairement dans ce sens. Ce sont, en partie, des inquiétudes de cet ordre qui conduisent les commissaires à recommander que, lorsqu'on utilise les institutions nationales, cet équilibre régional soit au centre des préoccupations.

Faut-il prendre une orientation différente en ce qui concerne les limitations imposées par les provinces? Nombreuses sont celles qui sont par nature implicites au fédéralisme canadien, avec ses multiples gouvernements. Dans de nombreux cas, la création de restrictions au commerce ou à la mobilité est un sous-produit de législations conçues pour atteindre des objectifs provinciaux louables et pour satisfaire aux diverses demandes légitimes ou aux préférences des électorats provinciaux. Ainsi, les provinces peuvent établir des législations sur les normes des produits, afin de protéger les consommateurs. Ces normes peuvent bien varier d'une province à l'autre, en fonction de facteurs importants au niveau régional, comme le climat ou les cultures, par exemple. Il reste bien sûr difficile de juger si une réglementation provinciale répond à des besoins locaux ou si c'est une forme déguisée de discrimination contre les producteurs d'autres provinces. Ainsi, des lois plus strictes pour la protection de la consommation dans une province peuvent freiner le commerce; elles ne sont cependant pas discriminatoires en autant que les mêmes règles s'appliquent aux producteurs du marché intérieur et aux producteurs des autres provinces. Il faut alors se livrer à un examen cas par cas et les commissaires proposeront un mécanisme pour procéder de cette façon. Un tel examen doit tenir compte de facteurs tels que la valeur comparative de l'uniformité et de la diversité, ainsi que l'objet de la réglementation par rapport à ces effets, et peser tous ces éléments dans la balance.

De façon plus générale, les variations provinciales, quant aux exigences concernant l'enseignement, l'hygiène ou les normes des produits, peuvent entraver le mouvement interprovincial des biens, des capitaux et des

personnes. Pour les entreprises qui mènent leurs activités dans plusieurs provinces ou dont les activités sont régies à la fois par les provinces et le fédéral, l'existence d'un grand nombre de règlements, même s'il n'y a pas d'écart important entre eux, aurait les mêmes coûts. Ainsi :

> *C-I-L est un employeur typique à l'échelle nationale [...]. Les relations de travail au sein de C-I-L sont donc soumises à 12 des 13 juridictions (y compris la juridiction territoriale) qui régissent le travail. Le transfert d'un employé d'une province à une autre, ou d'une partie de nos activités à une autre partie, même sans déménagement géographique, peut modifier sensiblement les règles. C-I-L pense que cela ajoute inutilement des coûts et de la complexité à nos affaires, que les employés n'en tirent aucun bénéfice et que cela nuit à la productivité.*
>
> (*C-I-L Inc.*, mémoire, le 27 octobre 1983, p. 6-7.)

La plupart des restrictions provinciales correspondent en fait à un effort de promotion du développement économique provincial. La Constitution prévoit de telles activités et les provinces y sont d'ailleurs mêlées depuis les premiers jours de la Confédération. Les électeurs attendent des gouvernements provinciaux qu'ils travaillent à la promotion du développement économique de la province pour encourager de nouvelles entreprises, pour venir en aide à la diversification et pour maintenir l'emploi. C'est dans ce sens que nous parlons d'économies provinciales, ainsi que d'économie nationale.

Les politiques conçues pour contourner ou annuler les effets des politiques fédérales sont beaucoup plus problématiques, ainsi que celles qui sont conçues pour exercer une discrimination à l'endroit des résidents d'autres provinces. Les provinces qui disposent de ressources plus importantes peuvent se trouver dans une meilleure situation dans la course à l'obtention de capitaux et d'investissements que celles qui sont moins bien nanties. Dans la mesure où les investisseurs peuvent comparer un gouvernement à un autre, ils peuvent obtenir des avantages sous forme de subventions qui vont au-delà du rationnel économique, de concessions de politique salariale, ou encore de concessions pour la protection de l'environnement allant jusqu'au niveau du dénominateur commun le plus bas. C'est là un phénomène international aussi bien que national.

Cela peut avoir pour résultat le classique « dilemme du prisonnier » : toutes les provinces ont intérêt à coopérer pour harmoniser leurs politiques, mais chacune d'entre elles est tentée de tricher dans son propre intérêt à court terme. Les provinces peuvent arriver à passer des ententes profitables pour toutes, si elles s'abstiennent de prendre des mesures qui ne leur sont qu'individuellement avantageuses. Ces ententes seraient par contre mutuellement destructives si toutes les provinces devaient prendre des mesures de rétorsion. De telles ententes sont cependant fort instables. Il y a toujours le leurre des avantages à court terme et l'illusion que, peut-être, les autres ne s'apercevront pas des mesures prises.

Les recommandations des commissaires sont conçues pour réduire la possibilité que les gouvernements adoptent de tels modèles de comportement. Le fédéralisme justifie des variations entre les provinces, en réponse à des

préférences locales; il ne justifie pas une discrimination volontaire contre les autres provinces. Il faut équilibrer le besoin de tenir compte de la diversité des préférences, qui prêche en faveur de la décentralisation, par des objectifs tirés du commerce, qui prêchent en faveur d'une plus grande centralisation ou d'une uniformité des politiques. Comme presque tous les exemples ci-dessus le laissent entendre, c'est entre des considérations interpersonnelles et interrégionales que les conflits apparaissent. Les commissaires recommandent la mise en place d'un processus politique qui permettrait aux Canadiens de faire la distinction entre des préférences légitimes et une discrimination délibérée, et d'aider à évaluer les avantages des pratiques légitimes ainsi que les coûts qu'elles peuvent imposer à l'union économique.

L'évaluation de l'effet des limitations

> ***Nous n'ignorons pas les réalités politiques qui se cachent derrière ces restrictions, établies pour régler certains problèmes, mais nous devons aussi reconnaître qu'elles sont causes d'ennui pour autrui et vont à contre-courant des réalités.*** **(J.K.C. Mulherin, mémoire, le 2 août 1983, p. 4-5.)**

Les commissaires sont d'accord avec cet énoncé, mais cela ne veut pas dire qu'ils sont d'avis que le Canada est déjà balkanisé sans espoir de retour. Il semble que les coûts directs des restrictions interprovinciales au commerce, actuellement en place, soient minimes. Il existe beaucoup de limitations au commerce interprovincial et à la mobilité des facteurs, mais leurs effets quantitatifs sur le niveau de l'activité économique au Canada ne sont pas suffisants pour justifier la demande d'une réforme en profondeur. Il y a aussi – au moins pour l'instant – une harmonisation importante entre les provinces dans des domaines comme l'imposition et la réglementation de l'assurance et des activités boursières, c'est-à-dire dans les domaines où le rendement économique fait fortement appel au bon sens pour la mise en place d'une telle coordination. Néanmoins, on s'est toujours inquiété sur l'état de l'union économique canadienne depuis au moins l'ère de la Commission royale sur les relations fédérales-provinciales (la Commission Rowell-Sirois), dans les années 1930. Nous devons aborder la nature de ces inquiétudes et nous pencher sur les réponses institutionnelles à y apporter.

Il y a au moins deux explications possibles sur les craintes concernant les effets des entraves internes au commerce. Tout d'abord, les coûts sont minimes, parce que les restrictions sont limitées et la coopération et la coordination interrégionales encore importantes. Les coûts économiques pourraient facilement et rapidement devenir plus substantiels. Le processus d'effilochement, une fois entamé, pourrait aller fort loin. Il n'est pas facile d'évaluer la validité de cette inquiétude. Indubitablement, plus les contraintes augmentent, plus les pertes économiques se multiplient et pourraient devenir importantes. La question est de savoir si les gouvernements canadiens s'aventureraient dans un tel processus de destruction mutuelle. L'ouverture restreinte de la plupart des économies provinciales limite ce type de comportement, parce que les coûts de la plupart des contrôles sont, en fin de compte, à la charge des résidents de la province qui les impose. Cependant, ce

genre de comportement est sûrement possible, même si les participants savent, dans une certaine mesure, qu'à long terme chacun en souffrira.

En second lieu, certains observateurs pourraient soupçonner les études économiques de ne pas avoir réussi à mesurer tous les coûts de la fragmentation du marché. Par exemple, personne n'a mesuré les coûts additionnels des accords imputables à l'existence de nombreux codes du travail ou de la construction, en les comparant à ce qu'ils seraient s'il n'y en avait qu'un. De la même façon, nous ne sommes pas en mesure de savoir si des facteurs, comme la non-transférabilité des régimes de retraite, ralentissent ou même empêchent la mobilité des personnes, avec les coûts que cela entraîne pour l'union économique. Il semble, au premier abord, que cela ait relativement peu d'importance. En fait, cela pourrait être beaucoup plus important qu'on ne le croit, en particulier pour les producteurs qui commercialisent des produits et des services à travers tout le pays. Les producteurs les plus touchés sont ceux qui offrent des approvisionnements ou des services aux provinces, à leurs agences ou aux institutions régies par les provinces.

Ce modèle de comportement est compatible avec les témoignages recueillis lors des audiences de la Commission. Si relativement peu d'intervenants ont soulevé la question des restrictions, ceux qui l'ont fait y ont vu un problème crucial, décrivant les grandes difficultés qu'ils éprouvent à contourner des entraves qui ralentissent les ventes à travers le pays. Certains ont même prétendu qu'il semble parfois plus facile de développer des marchés à l'étranger qu'au Canada. Nous ne savons pas combien d'entreprises n'ont pas essayé de résoudre ces difficultés, ou ont hésité à maintenir une présence active dans d'autres provinces canadiennes, de crainte de ne pas avoir accès continuellement à ces marchés. Les recherches menées à ce jour ne nous révèlent pas si les restrictions actuelles ont influencé les entreprises les plus petites ou les moins efficaces dans leur décision de s'attaquer à ces marchés. La logique peut laisser croire que c'est le cas.

Les commissaires espèrent que l'efficacité de l'union économique canadienne peut améliorer la position concurrentielle du Canada dans l'économie internationale. S'il en est ainsi, il faudrait se livrer à d'autres analyses. Il est possible, comme les analystes de « la courbe d'expérience » l'ont suggéré en ce qui concerne les industries de transformation, que les entreprises capables d'augmenter rapidement leur production de nouveaux produits acquièrent des avantages importants, et ce, en prenant pour hypothèse que certains des coûts unitaires de production diminueront quand la production augmentera. Un document de recherche préparé pour cette Commission évoque quelques-unes de ces considérations :

> *La vitesse à laquelle une entreprise peut continuer à doubler sa production dépend de l'avance qu'elle a sur ses concurrents, de l'envergure de son marché et de la facilité avec laquelle elle le sert. Un petit marché limite la vitesse à laquelle la production peut être augmentée et impose des limites sévères sur la taille maximum de la production qu'on peut obtenir. Si l'entreprise concurrence des entreprises étrangères qui ont accès à des marchés beaucoup plus importants et peuvent accumuler leur production beaucoup plus rapidement, on peut s'apercevoir que les petits marchés représentent un obstacle impossible à franchir si l'on veut faire de la concurrence au niveau international*[20].

Ainsi, les gains prévus ou prévisibles justifient également qu'on reste constamment vigilant à l'égard des restrictions interprovinciales au commerce. Enfin, tous les coûts de ces restrictions ne sont pas de nature économique. Qu'un producteur canadien trouve plus facile de vendre aux États-Unis ou dans d'autres pays étrangers que dans une autre province ne cadre pas avec le plein développement de notre communauté nationale.

Les réactions aux limitations : vers un code de conduite économique

Les considérations précédentes ont amené les commissaires à d'importantes conclusions sur l'état des limitations internes et de l'union économique du Canada. Tout d'abord, malgré des manifestations récentes d'inquiétude sur la balkanisation et la fragmentation progressives de l'économie, l'union économique canadienne fonctionne néanmoins, de façon efficace en général. Les biens, les capitaux, les services et les personnes se déplacent relativement librement au sein du marché économique canadien.

Par contre, il y a pourtant un nombre assez important d'entraves à la libre circulation et de nombreuses distorsions agissent sur le marché commun. Si, à un niveau général, les pertes de production économique imputables à ces distorsions semblent assez minimes, les commissaires ne croient pas que cette perte de production permette d'évaluer pleinement le problème; de nombreuses entreprises canadiennes et de nombreux particuliers signalent en fait que ces politiques leur posent d'importants problèmes. Outre l'analyse économique, l'analyse politique pour un droit national à la libre circulation offre un attrait puissant à la plupart des Canadiens. Qu'un producteur trouve plus facile de vendre dans un autre pays que dans une autre province heurte notre sens de l'identité canadienne.

Les commissaires estiment également que les effets de ces distorsions – et le besoin d'une coordination efficace des politiques économiques – augmenteront probablement au fur et à mesure que les Canadiens seront confrontés à une concurrence plus forte venant de l'extérieur. Dans ces conditions, nous, les Canadiens, devrions arriver à des ententes internes qui stimuleraient la capacité de concurrence au niveau international et faciliteraient l'ajustement.

Les obstacles en place sont souvent justifiés au nom des valeurs importantes. Le fédéralisme et la réponse des gouvernements aux préférences locales impliquent nécessairement que les politiques diffèrent souvent d'une juridiction à l'autre. Cela se traduira par un manque d'harmonisation, en particulier quand divers gouvernements canadiens mettront en place des solutions nouvelles à des problèmes nouveaux. Des objectifs économiques, sociaux et culturels importants peuvent justifier les interventions des gouvernements qui affectent directement ou indirectement la libre circulation des facteurs. L'engagement à la redistribution des revenus et à l'égalité des chances – sur lesquelles on insiste dans ce Rapport – justifient quelques-unes des restrictions fédérales. Aussi, dans certains cas particuliers, le défi n'est pas d'éliminer un obstacle, mais plutôt d'équilibrer les avantages économiques de la libre circulation avec d'autres objectifs auxquels les Canadiens peuvent tenir. Les choix ne sont pas uniquement entre l'efficacité économique et la

diversité politique ou l'autonomie provinciale au sein de la fédération, car le fédéralisme canadien implique également une communauté à la dimension du Canada et qui a ses propres exigences. De plus, comme on le voit dans la *Charte canadienne des droits et libertés*, les droits des individus ont des implications pour l'union économique.

L'existence même de notre union économique canadienne signifie non seulement que le libre marché devrait pouvoir fonctionner, mais aussi que les gouvernements doivent pouvoir prendre des mesures positives pour faciliter le fonctionnement de ce marché, venir à bout de ses imperfections, parvenir à la stabilité et poursuivre des politiques sociales et industrielles efficaces. Cette union économique implique également un vaste partage régional des avantages de l'intégration économique. Cet élément laisse voir à son tour le besoin de mesures positives de coopération et de coordination, tout autant que celui d'une réglementation efficace des restrictions qui entravent la libre circulation. Les suggestions de la Commission pour l'avenir tiennent compte de toutes ces considérations.

L'article 121

L'article 121 de la *Loi constitutionnelle de 1867* apporte un appui fondamental à la libre circulation interne du commerce des biens. On doit le prendre plutôt comme une clause d'union douanière que comme une clause de marché commun. Il est remarquable de constater que les tribunaux ont fait peu souvent usage de cet article, ce qui explique qu'on ne dispose pas d'une certitude absolue quant à son applicabilité aux barrières non tarifaires (BNT) interprovinciales et au commerce des services. Si l'on disposait d'une formulation plus rigoureuse de cet article, on pourrait alors prétendre que plusieurs ententes politiques et administratives reposent fondamentalement sur ces clauses formelles, juridiques, exécutoires et constitutionnelles. Au cours des dernières années, cette logique en a conduit plusieurs à faire des propositions bien spécifiques dans cette perspective.

Les commissaires sont, eux aussi, d'avis qu'il faudrait renforcer la protection constitutionnelle de l'union économique; cela devrait se faire au moyen d'un amendement à la Constitution, si une interprétation judiciaire prochaine ne vient pas entériner une interprétation au sens large de l'article 121. Une protection constitutionnelle contre les barrières tarifaires devrait englober tout autant les services que les biens. En recommandant une telle modernisation, nous sommes donc d'accord avec les recommandations formulées par d'autres commissions et groupes de travail antérieurs qui ont également songé à améliorer l'efficacité de l'union économique. Nous sommes toutefois conscients du besoin d'équilibrer l'efficacité de l'union économique canadienne et les autres intérêts de la fédération. Nous sommes également pleinement conscients du fait que les tribunaux sont limités quand ils délibèrent sur des questions économiques. Ces difficultés ou ces limitations sont particulièrement importantes quand il s'agit de barrières non tarifaires, lorsque des considérations économiques et politiques complexes se présentent simultanément. Étant donné ces considérations et notre incertitude actuelle devant l'ampleur et l'importance des barrières non tarifaires (BNT), nous

suggérons qu'avant la rédaction d'un amendement constitutionnel formel, on procède à la mise au point de lignes directrices sous la forme d'un code de conduite économique. Cet amendement, quant à lui, pourrait également prendre la forme d'un ajout à l'article 121 pour traiter des barrières non tarifaires touchant les biens ou les services.

Le code de conduite économique

Afin d'être capables de faire des choix éclairés entre des valeurs concurrentes, les gouvernements du Canada devraient s'efforcer de mettre au point un « code de conduite économique ». Celui-ci commencerait par préciser les politiques et les pratiques acceptables ou non dans le cadre de l'union économique canadienne. Cependant, les commissaires ne recommandent pas, pour plusieurs raisons, d'incorporer ce code à la Constitution. L'une des raisons est que nous émettons des réserves sur le fait de confier davantage de responsabilités aux tribunaux dans un domaine où il semble qu'il faille souvent faire des choix politiques et économiques complexes. De nombreuses pratiques qui ont retenu l'attention, au titre de l'union économique, se situent dans des zones grises que même un article 121 renforcé aurait du mal à bien cerner. On prétend également que les mesures gouvernementales discriminatoires se situent souvent au niveau administratif ou dans des pratiques informelles non touchées par la loi. Elles sont difficiles à identifier et à contrôler au moyen de mécanismes juridiques. Nous pensons qu'un code de conduite économique pourrait traiter ces questions de façon plus efficace.

Les commissaires ont mis l'accent sur le besoin de choix complexes et sensés : les « barrières » ne sont ni blanches ni noires. Les pays qui, comme l'Australie, ont des règles constitutionnelles très strictes quant au fonctionnement de leur marché commun, ont constaté que les gouvernements des deux niveaux étaient souvent frustrés. Malgré leur bonne volonté, les juges sont mal outillés pour trancher sur des choix de ce genre. Leur rôle est de décider si une action donnée est acceptable ou non : il ne leur est pas facile de suggérer des compromis ou des modifications à apporter à un programme. Ils n'ont pas le mandat de faire des propositions de programmes destinées à promouvoir un développement favorable de l'union économique, qui, nous le croyons, est nécessaire. Les tribunaux n'ont pas non plus le pouvoir de juger de leur propre chef des cas qui pourraient faire jurisprudence : ils ne peuvent trancher que sur ceux qui leur sont présentés. De plus, nos traditions juridiques n'ont pas mis l'accent sur le genre de preuve et d'analyse qui conviendrait au type de prise de décision que nous entrevoyons.

Un code de conduite économique est un concept relativement nouveau. Il faudrait aborder de nombreuses questions et nous aurions certainement besoin de nombreuses expériences avant qu'il soit au point. Cela milite en faveur d'un processus d'implantation circonspect et progressif. De l'avis des commissaires, non seulement il ne serait pas souhaitable de tenter de rédiger et de constitutionnaliser un code maintenant, mais l'exercice se diluerait presque certainement dans le processus d'amendement constitutionnel. Si l'on devait formuler aujourd'hui un code constitutionnalisé, il comprendrait

probablement tellement d'options de retrait, de clauses nonobstantes et d'exemptions qu'il pourrait peut-être ne servir qu'à légitimer ce qu'il était destiné à prévenir. Il ne serait pas non plus facile de modifier ou d'adapter un code constitutionnel en fonction de l'évolution des circonstances. C'est pourquoi nous recommandons de négocier un code de conduite économique plus informel. Les gouvernements du Canada pourraient élaborer un code qui cernerait les principes de l'union économique, commencerait à préciser et à décrire les pratiques acceptables ou non, et fournirait des mécanismes permettant de l'appliquer. Nous croyons qu'il conviendrait éventuellement d'incorporer les principes du code dans la Constitution, même si nous avons conclu que la mise en vigueur des détails du code serait probablement plus efficace avec l'aide d'une commission spécialisée sur l'union économique.

Il ne revient pas aux commissaires de faire une proposition détaillée d'un code de conduite économique. Cependant, en nous appuyant sur nos consultations et nos travaux de recherche, et dans le cadre de nos conclusions sur les perspectives de développement du Canada, nous proposons à la réflexion plusieurs lignes directrices d'ordre général :

- Le point de départ serait que le « fardeau de la preuve » incombe à l'autorité qui impose la restriction. Notre hypothèse est en faveur de l'union économique. Des déviations par rapport à ce modèle devraient être justifiées publiquement.
- Le code devrait confirmer les principes généraux de l'union économique applicables aux gouvernements fédéral et provinciaux. Ces principes devraient comprendre :
  - La réduction des limitations à la circulation du capital, de la main-d'œuvre, des biens et des services dans tout le Canada;
  - La non-discrimination contre les personnes (physiques et morales) d'après leur province de résidence;
  - L'engagement à minimiser les coûts des programmes provinciaux qui peuvent toucher les résidents d'autres juridictions et à tenir auparavant des consultations dans ce but;
  - La reconnaissance du besoin d'une infrastructure efficace de transport, de communications et d'information pour fournir une aide réelle au développement économique national qui apporterait des bénéfices régionaux importants.
- Le code devrait également tenter de cerner les grands domaines de politique dans lesquels les réductions d'entraves au commerce intérieur pourraient être les plus efficaces. Il faudrait s'intéresser non seulement à la forme des entraves (politiques d'achat, subventions, etc.) mais également aux effets ou aux conséquences attendus. Les commissaires fondent cette conclusion sur leurs observations, selon lesquelles il est possible de trouver des substitutions aux diverses restrictions, et sur les grandes différences qui existent entre la taille des provinces, leur développement économique et leur capacité à nuire aux autres provinces ou à leurs résidents. Nous proposons que l'on s'intéresse en premier lieu aux obstacles qui empêchent les entreprises canadiennes de devenir concurrentielles au niveau international.

Au départ, les gouvernements devraient négocier le code; celui-ci devrait être également renforcé par l'action du public et des gouvernements. Le processus intergouvernemental (comprenant en dernier ressort la réforme des institutions nationales recommandée par les commissaires) devrait offrir le forum adéquat pour traiter au niveau politique des restrictions intérieures au commerce. Quand les Canadiens connaîtront bien le fonctionnement du code, il faudra alors enchâsser ses principes dans la Constitution et donner force de loi à ses détails, grâce à une forme d'entente intergouvernementale qui pourrait donner naissance à une commission d'experts nommée par les gouvernements fédéral et provinciaux et qui serait chargée d'en assurer l'application.

L'instrument le plus important pour mettre au point le code de conduite économique et assurer sa mise en place, devrait être le Conseil fédéral-provincial des ministres du développement économique, rallié à la Conférence des Premiers ministres. Ce conseil ministériel pourrait recevoir l'aide d'une commission fédérale-provinciale sur l'union économique canadienne formée d'un groupe d'experts nommés par le Conseil. Il incomberait à cette commission de préparer, sur demande, des documents nécessaires au Conseil, de faire des recherches sur l'état de l'union économique et les méthodes pour l'améliorer, de recevoir les plaintes des intervenants du secteur privé, y compris les groupes, les particuliers et les entreprises touchés par les mesures gouvernementales qui menacent cette union économique, d'enquêter et de faire rapport sur ces mesures et d'émettre des recommandations auprès du public et du conseil ministériel.

Pour la mise en œuvre du code, les commissaires proposent la procédure suivante : le Conseil demanderait aux gouvernements fédéral et provinciaux de dresser la liste de toutes les restrictions imposées par les autres gouvernements qui, à son avis, gênent les individus et nuisent à une économie provinciale ou à l'économie nationale. Chaque gouvernement défendrait alors ceux de ses programmes qui seraient identifiés comme tels. La Commission d'experts sur l'union économique canadienne analyserait les limitations selon leur justification, relèverait les violations des principes de l'union économique et recommanderait d'incorporer des éléments précis au code proposé. Il reviendrait alors au conseil des ministres du développement économique d'agir d'après ce rapport. Un tel processus serait en réalité assez comparable à celui qui est utilisé pour la négociation de l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce* (GATT).

Cette procédure offre plusieurs avantages. En effet, pour mettre ce code au point, il faudrait montrer aux gouvernements les effets des interactions des politiques et les effets mutuellement destructifs des réglementations qui créent une situation dont personne ne profite. L'expérience acquise avec la pratique du code devrait d'ailleurs permettre d'augmenter l'intérêt pour son application. Le fait de traiter continuellement ces questions devrait aider à convaincre les gouvernements des avantages possibles de la coopération. Les tentatives de « tromperie » ou de mise en application de nouvelles politiques discriminatoires, devraient alors se révéler moins tentantes lorsque les diverses parties prendront conscience qu'elles doivent rendre des comptes si elles enfreignent le code. Ce conseil serait en même temps un forum où les deux

objectifs de réglementation des restrictions et de coordination de politique positive, seraient intégrés.

Peser le pour et le contre entre l'union économique et les autres objectifs s'avère être un processus essentiel qui devrait se dérouler dans un forum politique. Comme les politiques en cause sont celles qui relèvent des deux paliers de gouvernement, le moyen approprié serait un organisme intergouvernemental. Celui-ci devrait toutefois, pour plusieurs motifs, recevoir des conseils de la Commission d'experts sur l'union économique proposée par les commissaires. Il reste beaucoup de recherches et d'enquêtes à effectuer en cette matière. Cette tâche serait probablement mieux assumée par un groupe qui disposerait des compétences nécessaires et serait, néanmoins, étroitement lié au processus politique. Cette commission fédérale-provinciale sur l'union économique pourrait être composée d'experts indépendants nommés par le conseil des ministres. Les membres ne seraient pas des fonctionnaires des gouvernements fédéral ou provinciaux, pas plus qu'ils n'agiraient comme délégués ou représentants de ceux-ci. En second lieu, l'implication de personnes, dont la principale motivation serait d'améliorer l'union économique, ferait rentrer dans le processus des participants dont les intérêts ne seraient pas liés aux gouvernements. Cette indépendance par rapport aux responsabilités gouvernementales devrait leur permettre, si besoin est, de mieux donner « le signal d'alarme ». Plus important encore, ces experts formeraient un groupe très stimulé prêt à chercher des solutions de remplacement originales ou nouvelles, ce que les gouvernements ont de la difficulté à réaliser, lorsqu'ils sont parfois liés par leurs propres intérêts bureaucratiques et leur désir de satisfaire leur clientèle.

Le rôle de la commission, qui consiste à recevoir les plaintes et à mener les enquêtes, serait fondamental. Il ouvrirait en effet la voie aux particuliers et aux groupes extérieurs au gouvernement et leur permettrait de faire directement part de leurs inquiétudes et récriminations sur les questions de relations intergouvernementales. De cette façon, les entraves au fonctionnement de l'union économique pourraient être étudiées à fond. Le fait que la commission ferait rapport publiquement de ses conclusions contribuerait à rehausser ses responsabilités. Les gouvernements qui pratiquent des politiques discriminatoires seraient plus régulièrement mis sous le feu des projecteurs. Pour le moins, une telle entente obligerait les gouvernements à justifier leurs activités. Les commissaires pensent qu'en soi, cela serait une assurance plus efficace que les ententes actuelles. Si, après une période de probation, les principes acceptés étaient éventuellement violés, la commission proposée ici pourrait jouer un rôle plus formel d'arbitre. Elle pourrait, par exemple, devenir une agence de réglementation, mais une agence réglementant les gouvernements. Ce serait là une expérience dans le domaine des lois administratives pour laquelle il y a peu de précédents au Canada. C'est pourquoi il conviendrait peut-être mieux, et cela cadrerait davantage avec nos traditions, que ce soit à la Cour suprême d'appliquer un code formel. Les commissaires croient cependant qu'il vaudrait mieux choisir un organisme spécialisé, car celui-ci permettrait d'éviter certains des problèmes qu'il faut affronter face à des décisions d'ordre juridique, comme on l'a évoqué précédemment.

Les commissaires signalent enfin que le gouvernement fédéral a un rôle particulier à jouer dans la protection de l'union économique. Sa fonction de gouvernement national signifie qu'il doit d'abord s'intéresser à la santé de l'ensemble, et qu'il doit donc constamment veiller au développement de toutes sortes de liens positifs entre les Canadiens. Nous aborderons ailleurs dans ce Rapport et de façon plus détaillée les façons d'y parvenir. Contentons-nous ici de signaler quelques-uns des instruments disponibles. Il serait possible de fixer des conditions aux programmes à coûts partagés comme le Régime d'assistance publique du Canada ou la *Loi sur la santé* qui assureraient la transférabilité, l'accessibilité et la non-discrimination aux résidents d'autres provinces. De telles mesures pourraient également servir dans d'autres programmes à coûts partagés plus directement reliés à l'emploi, comme, par exemple, la formation, la création d'emplois et les ententes sur le développement économique régional (EDER). L'aide que peut apporter le fédéral en faveur d'un enseignement bilingue et l'amélioration de ses propres capacités à fournir des services en français sont également des moyens importants pour faciliter la mobilité. L'administration fédérale des lois provinciales de l'impôt sur le revenu, en vertu des *Accords de recouvrement d'impôt*, est aussi un instrument efficace. De façon plus générale, le développement du pouvoir fédéral dans le domaine des échanges et du commerce interprovincial pourrait aider à assurer le fonctionnement efficace de l'union économique. Les commissaires s'intéressent à ces questions et à celles des politiques économiques qui s'y rattachent dans d'autres parties de ce Rapport.

Notes

1. Aux fins de notre discussion, nous définissons comme interprovincial le commerce se faisant entre les provinces et à l'intérieur du Canada, y compris au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest.
2. John Whalley, « Induced Distortions of Interprovincial Activity: An Overview of Issues » dans *Federalism and the Canadian Economic Union*, par Michael J. Trebilcock *et al.* (édit.), Toronto, University of Toronto Press pour le Conseil économique de l'Ontario, 1983, p. 175.
3. Commission royale sur les relations fédérales-provinciales, *Rapport*, Livre II, *Recommandations*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1937, p. 62.
4. *Murphy* v. *C.P.R.* [1958] S.C.R. 626, 15 D.L.R. (2d) 145.
5. Pour une enquête plus détaillée, on se reportera à John Whalley, *Les dimensions régionales de la Confédération*, vol. 68 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.
6. John Whalley, « The Impact of Federal Policies on Interprovincial Activity » dans *Federalism and the Canadian Economic Union*, par Michael J. Trebilcock *et al.* (édit.), Toronto, University of Toronto Press pour le Conseil économique de l'Ontario, 1983, p. 211–213.
7. Approvisionnements et Services Canada, *Manuel de politique des approvisionnements*, Directive n° 3052, 30 décembre 1983, p. 7–9.
8. Voir Whalley, « Induced Distortions of Interprovincial Activity : An Overview of Issues ».
9. Wayne R. Thirsk, « Le commerce interprovincial et les effets de bien-être des offices de commercialisation » dans *Points de vue sur l'union économique*

canadienne, vol. 60 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.

10. Association canadienne des manufacturiers, « Interprovincial Trade Restrictions », énoncé de position de l'ACM, Toronto, 1984.

11. Pour des études de cas de projets non productifs amenés par des stimulants spéciaux, se reporter à Philip Mathias, *Forced Growth*, Toronto, James Lorimer, 1971.

12. Une loi instaurant les régimes d'épargne-action et portant amendement à la *Loi sur l'impôt* et à la *Loi sur les valeurs mobilières*.

13. Ces chiffres et les suivants proviennent de Statistique Canada : *Analyse démographique actuelle : rapport sur la situation démographique au Canada, 1983*, par Jean Dumas, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1984, p. 46 ff.

14. Voir *Winner* v. *S.M.T. (Eastern) Ltd* [1951] S.C.R. 887, 919 (S.C.C.)

15. Michael J. Trebilcock, John Whalley, Carol Rogerson et Ian Ness abordent ces questions plus en profondeur dans « Provincially Induced Barriers to Trade in Canada: A Survey » dans *Federalism and the Canadian Economic Union*, Michael J. Trebilcock *et al.* (édit.), Toronto, University of Toronto Press pour le Conseil économique de l'Ontario, 1983, p. 243–351.

16. *Ibid.*, p. 273.

17. Le traité portant sur la création de la Communauté économique européenne (CEE), signé à Rome le 25 mars 1957.

18. A.E. Safarian, *Le fédéralisme canadien et l'intégration économique*, Ottawa, Information Canada, 1974, p. 58 –73.

19. *Procureur général du Canada* c. *Canadian National Transportation Ltd* (1983), 3 D.L.R. (4e) 16 (S.C.C.).

20. F.J. Chambers, « Les contraintes internes sur l'évolution de la politique économique internationale du Canada » dans *L'élaboration de la politique économique extérieure : questions choisies*, vol. 30 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.

La gestion économique et le fédéralisme

L'union économique canadienne ne s'arrête pas qu'au rôle essentiellement négatif du gouvernement que les commissaires ont décrit lors de leurs discussions sur les restrictions intérieures du commerce. Les gouvernements assument toute une variété de fonctions en gérant l'économie. Le caractère régional de l'économie canadienne et le partage des pouvoirs dans la Constitution définissent quels gouvernements assument ces fonctions, les valeurs et les objectifs qu'ils poursuivent. Comment les dimensions fédérales de notre société et de nos institutions ont-elles affecté l'aptitude de l'état canadien à gérer l'économie et à promouvoir une performance économique soutenue? Comment réconcilions-nous les réalités d'une autorité divisée et partagée avec les besoins économiques et sociaux du pays et de ses régions? Prévoyons-nous des défis économiques qui exigeront de notre part des modifications de ces institutions et pratiques du fédéralisme?

Cette Commission est arrivée à la conclusion que le contexte international exercera davantage de pressions sur les Canadiens, augmentera la concurrence et fera apparaître des problèmes importants pour l'ajustement des travailleurs, des sociétés, des secteurs et des régions. L'émergence d'une gamme encore plus large de revendications des droits, nombre d'entre eux étant des droits de nature économique, fera apparaître de nouvelles contraintes sur la définition des politiques économiques.

Nous, commissaires, avons également fait ressortir les orientations des politiques fondamentales que nous croyons essentielles au succès des relations du Canada avec le reste du monde. Nous souhaitons assurer au Canada l'accès à l'économie mondiale et espérons faire valoir plus énergiquement les intérêts canadiens. Nous mettons l'accent sur la nécessité impérieuse d'un ajustement permanent qui exigera, dans tous les domaines de l'économie, souplesse, innovation et capacité d'adaptation. Plus que par le passé, nous croyons que les Canadiens doivent se fier davantage aux stimulants et aux lois du marché, et accorder moins d'importance à certaines formes d'interventions du gouvernement, spécialement dans la répartition des ressources rares. Nous insistons également pour que des politiques sociales efficaces amortissent les coûts d'ajustement pour les particuliers et fournissent aux Canadiens de meilleurs outils pour tirer parti des nouvelles possibilités.

Les politiques macro-économiques sont essentielles quand on veut offrir un cadre plus stable qui permette aux entreprises de croître. La politique industrielle doit faciliter l'ajustement et l'adaptation, grâce à des systèmes adaptés d'enseignement et de formation, de fonctionnement des marchés financiers du travail et d'innovation technologique. Les Canadiens doivent modérer et contenir les inévitables pressions politiques qui ont trop souvent fait de la politique industrielle un processus qui freine plutôt que de faciliter le changement. Le rôle de la répartition et de la stabilisation que le gouvernement assure depuis longtemps est essentiel. Il en est de même de l'inquiétude traditionnelle en ce qui concerne la distribution non seulement entre les groupes identifiés par classe, par âge ou par sexe, mais également entre ceux qui sont définis par région ou par province. Dans une période d'évolution rapide et d'incertitude, la façon dont les Canadiens partagent les

inconvénients et les avantages de l'ajustement est une question politique fondamentale.

Il est probable que de nouvelles responsabilités viennent s'ajouter à l'importance des gouvernements canadiens. Des forces internationales imposeront une articulation plus efficace des intérêts nationaux du Canada à l'étranger. D'ici là, nous devrons travailler plus fort pour gérer les effets internes des évolutions internationales. Les gouvernements seront également confrontés à de plus fortes pressions pour réagir aux divisions sociales imputables à la complexité croissante de la société industrielle. Les commissaires croient que, devant une société en même temps plus fragmentée à l'intérieur et plus ouverte au niveau international, les gouvernements devront essayer de renforcer le sens d'appartenance à une communauté nationale des Canadiens ainsi que celui d'obligations mutuelles qui seront la contrepartie des droits particuliers à chaque citoyen.

Les Canadiens peuvent poursuivre ces finalités politiques, sociales et économiques à travers les gouvernements fédéral et provinciaux, chacun travaillant dans son propre domaine de juridiction et coopérant dans les domaines où l'action doit être coordonnée. Des débats politiques au sein du fédéralisme sont en même temps des débats sur ce qui devrait être fait et par qui ce devrait être fait. Ils deviennent également de plus en plus des débats sur la façon dont les deux niveaux de gouvernement peuvent exercer leur pouvoir formel afin d'accroître la cohérence des politiques et de réduire les coûts de la duplication des services.

Le fédéralisme et l'économie : les résultats obtenus

De quels moyens disposons-nous, les Canadiens, pour adapter le fédéralisme aux défis actuels et futurs? Nous pouvons répondre en partie à cette question en observant les résultats obtenus dans le passé. Au moment de la Dépression, et après la Seconde Guerre mondiale, de nombreux observateurs semblaient croire que le fédéralisme était peut-être une institution dépassée et que c'était une structure qui freinait l'aptitude de l'État à répondre aux nouvelles inquiétudes de l'économie industrialisée moderne. Il semblait alors que l'échec enregistré face aux perturbations massives de la Dépression était une preuve suffisante de la validité de cette opinion.

Des opposants prétendaient tout d'abord que le fédéralisme mettait l'accent sur des communautés définies en termes territoriaux et sur des différences culturelles; il semblait ne pas bien cadrer avec les tendances modernes qui réduisaient le poids de ces différences, accentuaient l'importance des valeurs et des cultures nationales aux dépens des locales, et percevaient les divisions politiques sur la base de distinctions économiques plutôt que territoriales. En second lieu, l'évolution de l'organisation économique, en particulier l'apparition d'importantes sociétés opérant à l'échelle nationale et dans une plus grande mesure encore à l'échelle internationale, dépassait l'aptitude de petites unités politiques à assurer l'intérêt public. En troisième lieu, de façon plus importante, les nouvelles fonctions des gouvernements, gérer l'économie et construire un état-providence, semblaient exiger une centralisation. Par

exemple, le nouvel accent accordé aux politiques de stabilisation signifiait pour certains analystes que les pouvoirs de taxation devaient être concentrés dans les mains d'une autorité politique plutôt que dispersés entre plusieurs. L'État-providence, avec son idéal de norme nationale, semblait également impliquer un besoin semblable de concentration. Seul le gouvernement fédéral pouvait mobiliser suffisamment de ressources pour venir à bout des disparités concernant les aptitudes des gouvernements provinciaux à assumer leurs responsabilités dans le domaine social. Plusieurs étaient d'avis que seul le gouvernement fédéral pouvait assumer un rôle de redistribution efficace entre les personnes et les régions.

L'expérience vécue au cours des années 1930 avait convaincu de nombreux Canadiens que les rigidités de notre système fédéral rendaient le gouvernement incapable d'affronter ces nouvelles tâches. Une bonne part des critiques allaient aux tribunaux qui avaient rendu nuls les efforts d'innovation du gouvernement – en particulier ceux du *New Deal* du Premier ministre R.B. Bennett en 1935 – pour répondre à ces nouveaux besoins. D'autres encore accusaient les provinces de se servir du fédéralisme comme d'un écran servant à camoufler l'esprit de clocher des leaders et la défense des droits acquis. Tout cela explique qu'on ait voulu alors procéder à une révision constitutionnelle en profondeur afin de réformer le fédéralisme.

Cette réforme a été effectuée, mais tout en restant pour l'essentiel dans l'esprit du fédéralisme et de la conservation des identités et des intérêts régionaux. Le Livre blanc de 1945 sur l'emploi et le revenu[1] contenait l'engagement fondamental d'Ottawa à la stabilisation, à la gestion de la demande et à la participation à un ordre économique international ouvert. Il définissait le rôle dominant du gouvernement fédéral dans la gestion économique. La centralisation relative des ententes fiscales d'après-guerre allait dans ce sens. Le gouvernement fédéral a assuré un rôle prédominant dans le système canadien de sécurité sociale, grâce à des amendements constitutionnels, tels que ceux qui ont institué l'assurance-chômage en 1940 et les pensions de vieillesse en 1951; son pouvoir de dépenser dans l'attribution d'allocations familiales et dans la mise en place de programmes à frais partagés sur la santé, le bien-être ou d'autres domaines, a également beaucoup ajouté au rôle social du fédéral. La péréquation et, plus tard, les programmes de développement régionaux lui permettaient d'élargir ses responsabilités dans le domaine de la redistribution interrégionale.

Les provinces, malgré la croissance des responsabilités fédérales, ont également été des intervenants de premier plan dans de nombreux domaines vitaux pour la gestion économique comme par exemple l'éducation, la santé, les services sociaux, la santé et la sécurité au travail ainsi que les relations de travail. Les gouvernements provinciaux ont souvent fait preuve d'imagination et d'efficacité pour répondre à de nouvelles demandes. Ils ont construit des écoles, des universités, des hôpitaux et toute l'infrastructure nécessaire pour faire face à la croissance colossale des zones urbaines. Pendant l'essentiel de la période d'après-guerre, les revenus et les dépenses des gouvernements provinciaux ont augmenté plus rapidement que ceux du gouvernement fédéral. Les gouvernements des deux niveaux ont donc connu la croissance.

Une bonne partie de ce qui a été réalisé à cette époque impliquait un mélange original d'initiatives du fédéral et d'appui financier des administrations provinciales. Cette évolution a permis aux gouvernements provinciaux de disposer d'une liberté considérable pour réagir dans le cadre défini par le gouvernement fédéral pour maintenir des normes nationales. Les programmes de frais partagés ont été la marque de ce fédéralisme coopératif.

La gestion économique et l'administration de la politique sociale ont marqué le caractère du fédéralisme canadien. En même temps, les dimensions fédérales de l'État canadien influençaient fortement notre façon d'aborder ces nouvelles tâches. Nous avons fait la preuve qu'avec un minimum de changements formels, nous pouvions adapter le fédéralisme à la Constitution et disposer ainsi d'une grande flexibilité dans l'utilisation des institutions dont nous avons héritées.

La collaboration entre le fédéral et les provinces est devenu plus complexe dans les années 1960. Nous avons vu la continuation des initiatives fédérales – dans le domaine du développement régional, du Régime de pensions du Canada entré en vigueur en 1965, de l'assurance-maladie en 1968. Toutes ces étapes nécessitaient cependant la coopération provinciale. Les provinces qui avaient alors acquis une plus grande puissance et une plus grande confiance en elles-mêmes négociaient des parts plus importantes de ressources fiscales et devenaient plus actives dans le développement économique et social. Cela s'est vérifié tout particulièrement au Québec où les réformes de la Révolution tranquille ont conduit le gouvernement provincial à organiser bon nombre des principales fonctions sociales et économiques du gouvernement autour de l'État provincial. Le Québec s'est retiré de plusieurs programmes à frais partagés en ayant recours à la *Loi sur les programmes établis* (arrangements provisoires); il a instauré son propre régime de retraite.

Dans les années 1970, un certain nombre d'éléments avaient renforcé la collaboration fédérale-provinciale dans les domaines de la gestion économique et sociale. Les difficultés économiques rencontrées au cours de ces années faisaient remettre en question l'efficacité des techniques de gestion économique d'après-guerre. Le large consensus sur les politiques entre les citoyens et les gouvernements commençait à s'effriter. Une bonne partie de ces dissensions croissantes se manifestaient dans des politiques économiques rivales et il devint alors à la fois plus important et plus difficile d'arriver à une coordination efficace. Les gouvernements fédéral et provinciaux commençaient à chercher de nouvelles approches, à mettre au point des politiques industrielles plus complètes et à faire une utilisation plus agressive des subventions, des politiques d'achat, des entreprises publiques et des autres instruments à leur disposition.

Ces évolutions exacerbaient les divisions régionales mises de côté pendant la Seconde Guerre mondiale et au début de l'après-guerre et qui réapparaissaient en force après 1960 au Québec et après 1970 dans l'Ouest. On voyait également reparaître, dans les années 1970, l'inquiétude sur la persistance des disparités régionales qui ne s'étaient pas effacées malgré la croissance nationale d'ensemble de la fin des années 1950. Ces différences régionales sur les questions économiques se manifestaient avec beaucoup plus d'acuité dans

les batailles interrégionales et fédérale-provinciales concernant l'énergie. On voyait apparaître alors un modèle de conflit dans la fédération lequel laissait présager l'essentiel de la crise constitutionnelle à venir.

L'augmentation de l'activité provinciale dans la gestion économique n'était pas un phénomène nouveau. On avait vu apparaître un provincialisme dynamique à la fin du XIXe siècle, en particulier pendant les récessions de 1874–1879 et de 1886–1896, alors que les avantages attendus de la Confédération étaient lents à se manifester. Quand le Canada central s'est industrialisé au début du XXe siècle, nombre des instruments essentiels au développement, comme les routes et les services urbains par exemple, relevaient des provinces. La propriété provinciale des ressources (qui ne s'est appliquée à l'Alberta, à la Saskatchewan et au Manitoba qu'en 1930) a également servie à stimuler l'activisme provincial. On peut en donner comme exemple le développement de l'énergie hydro-électrique dans le cadre des propriétés provinciales et la promotion par les provinces de la transformation des ressources. Pendant la décennie des années 1930, les Canadiens ont cherché des solutions à la crise de la Dépression et plusieurs provinces ont expérimenté de nouvelles formes de politique économique et d'organisation politique. Les exemples qui viennent à l'esprit sont ceux du Crédit social en Alberta et de la *Co-operative Commonwealth Federation* (CCF) en Saskatchewan. Ces expériences se sont traduites par des programmes conflictuels et des tensions entre le fédéral et les provinces avec des différends qui se sont souvent terminés devant les tribunaux. Dans tous les cas, les gouvernements fédéral et provinciaux plaidaient en faveur de groupes et d'industries différents. Tous ces cas impliquaient à la fois des conflits entre les juridictions fédérales et provinciales et des griefs régionaux quant à l'exercice des pouvoirs du fédéral.

Le renforcement des provinces dans les années 1960 et 1970 avait des origines comparables. Les gouvernements provinciaux cherchaient à diversifier leurs économies pour adoucir les cycles des économies reposant sur l'exploitation des ressources naturelles et pour offrir une gamme plus importante de possibilités économiques à leurs habitants. C'est ainsi que, pendant la Révolution tranquille, les Québécois ont cherché à avoir un état provincial activiste pour redresser la sous-représentation historique des francophones dans la propriété et la gestion de l'économie provinciale. Les instruments dont ils se sont servis ont été l'Hydro-Québec, la Caisse de dépôts et de placements, la Société générale de financement et des réformes à l'emporte-pièce du système d'enseignement. Ces efforts ont réussi à de nombreux égards. La croissance du secteur privé qu'ils ont stimulé par la suite a aidé à créer et à conserver un secteur privé francophone plus confiant, plus agressif et qui est devenu une force novatrice de l'économie canadienne.

Quant à l'Ouest, et en particulier en l'Alberta et en Saskatchewan, les déplacements des échéances internationales du commerce ont stimulé le renforcement des provinces. Cette nouvelle situation rendait possible un déplacement permanent du pouvoir économique qui devait réduire la dépendance historique de l'Ouest envers des forces économiques et politiques extérieures. Le développement des ressources était dans une certaine mesure une réponse aux demandes historiques de redressement de la situation.

Comme au Québec, le renforcement des provinces dans l'Ouest présupposait un haut degré de confiance dans l'aptitude des citoyens, grâce à leurs gouvernements, à modifier les conditions économiques.

Ce renforcement des provinces, à la fois dans ses dimensions politiques et économiques, a été l'une des caractéristiques les plus marquantes de l'évolution récente du fédéralisme canadien. D'un autre côté, il en est résulté un grand nombre de conflits entre le fédéral et les provinces. Il ne faut pas cependant exagérer l'importance de ce renforcement des provinces. Les politiques fiscales, monétaires et tarifaires du fédéral restent des facteurs déterminants essentiels au développement économique régional, et national d'ailleurs. Le gouvernement fédéral continuait à assumer la responsabilité d'une part importante des dépenses dans le développement industriel. De plus, alors que toutes les provinces devenaient plus actives dans le développement économique, seulement un petit nombre voulait appliquer à des stratégies de développement ambitieuses, ou avait les moyens de les réaliser. Dans de nombreuses provinces, on ne pouvait procéder au développement régional qu'avec la participation massive du fédéral.

L'accroissement de l'activité des deux niveaux de gouvernements s'est traduit par une interdépendance croissante entre eux. Chaque niveau s'efforçant de répondre à de nouvelles préoccupations, au moyen des instruments constitutionnels à sa disposition, les politiques se sont imbriquées. La situation devient moins compatible avec le modèle classique de compartiments étanches quant au partage des pouvoirs. On s'est retrouvé avec des « catégories » contemporaines dans les domaines de la politique économique et sociale qui correspondaient rarement avec celles définies dans l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*.

Chaque gouvernement s'est alors aperçu que, pour atteindre ses objectifs, il avait besoin de tenir compte des ressources et des instruments appartenant à l'autre. Ce processus d'intrusion a fonctionné dans les deux sens. Les politiques d'un niveau de gouvernement débordaient souvent sur celles de l'autre. De plus, l'élargissement des responsabilités des gouvernements, dans le domaine du bien-être économique, façonnait la préoccupation qui s'est manifestée quant à l'équité du système fédéral. En effet, les Canadiens voyaient de plus en plus les résultats de la répartition comme étant les produits des politiques du gouvernement, produits dont il fallait les tenir responsables, plutôt que de les considérer comme le résultat de forces impersonnelles et incontrôlables du marché.

Le fédéralisme et la gestion économique

Dans le domaine de la gestion économique, le fédéralisme génère des défis à deux niveaux. Le premier se centre sur la nature « régionnalisée » de notre économie et de notre société. Tout problème économique national est virtuellement en même temps un problème régional. Les besoins et les intérêts régionaux différeront; les politiques bien adaptées au besoin d'une région ne conviendront pas aux autres. Cela serait d'ailleurs vrai même si le Canada était un état unitaire. Les contraintes régionales exercées sur la formulation des politiques économiques fédérales proviennent non seulement des

gouvernements provinciaux, mais aussi des intérêts des régions représentées par leurs élus au caucus fédéral et au Cabinet.

Les institutions fédérales elles-mêmes sont source d'inquiétudes dans le domaine de la gestion économique. On peut citer les intérêts et les politiques des deux niveaux de gouvernements, le partage des pouvoirs entre eux et les façons dont ils interagissent. Chaque gouvernement répond à un groupe différent de mandants et s'intéresse donc à des inquiétudes économiques différentes et formule des réponses différentes. La présence de dix gouvernements provinciaux accentue encore probablement les différences régionales naturelles. Cette division tend à faire rentrer les discussions de politique économique dans un moule régional, et à minimiser ou à cacher des questions définies comme des solutions de remplacement.

Un autre élément qui complique la gestion économique tient au fait que les deux niveaux de gouvernement divisent et partagent les moyens ou les instruments dont ils disposent pour la formulation de politique. La *Loi constitutionnelle de 1867* a instauré cette interaction, mais l'évolution de notre vision de la gestion économique a encore augmenté la complexité de cette situation. Les deux niveaux de gouvernements peuvent réclamer toute une gamme de pouvoirs pour justifier leurs initiatives de politique. Le gouvernement fédéral détient la plus vaste gamme de pouvoirs économiques : le pouvoir de lever des impôts directs et indirects, celui du contrôle de la monnaie et des banques, des échanges et du commerce interprovincial et international, du transport entre provinces et les pouvoirs généraux relevant « de la paix, de l'ordre et du bon gouvernement ». Les tribunaux ont cependant refusé de façon constante d'accorder les pleins pouvoirs économiques au gouvernement fédéral et se sont au contraire efforcés d'assurer l'intégrité des pouvoirs provinciaux. C'est ainsi que les tribunaux ont affirmé qu'une interprétation large de concepts comme « l'intérêt inhérent national » et « le commerce général » pourraient avoir une telle portée que « la juridiction provinciale reposant sur les droits fonciers et civils, la réglementation du contexte social local, et l'administration de la justice ne survivraient pas si ce n'est dans une forme nettement diminuée ». Les tribunaux se sont montrés prudents pour permettre tout « élargissement déséquilibré » des pouvoirs constitutionnels fédéraux rattachés à l'économie[2].

On a prétendu qu'il y a beaucoup de conséquences découlant de cette situation. Certains prétendent que le fédéralisme complique indûment le processus de la prise de décision. Les coûts de la prise de décision augmentent puisque 11 autorités politiques différentes doivent coordonner leurs activités. Dans les domaines des intérêts en cause, le résultat évoque souvent l'immobilité et l'indécision et il semble qu'il faille, pour parvenir à des modifications importantes de politiques, obtenir d'abord un haut degré de consensus ou faire des efforts massifs de bonne volonté politique. Les citoyens qui veulent obtenir des réponses ou qui désirent comprendre les décisions prises par des gouvernements font face à un processus complexe et doivent affronter la duplication, l'incertitude et les délais des diverses juridictions. Les gouvernements doivent consacrer des efforts considérables afin de travailler les uns avec les autres et ceux-ci peuvent éprouver plus de difficultés à répondre aux demandes de consultation des groupes dont les intérêts sont

exprimés en termes non territoriaux. Dans cette perspective, le fédéralisme semble être l'ennemi des politiques planifiées, globales, cohérentes et uniformes.

Dresser la liste des coûts du système fédéral pourrait conduire à prescrire une centralisation dans la main unificatrice d'un gouvernement central fort. Les commissaires ne croient pas toutefois qu'une telle recommandation soit nécessaire. Tout d'abord, comme la Commission royale Rowell-Sirois sur les relations fédérales-provinciales l'a soulignée quand elle a abordé cette question, cela serait contraire au respect des diversités provinciales qui sont inhérentes au fédéralisme. En second lieu, il n'y a pas que l'existence de deux niveaux de gouvernements à compliquer la gestion économique; cela tient également aux différences économiques et sous-jacentes entre les régions auxquelles un gouvernement unitaire devrait faire face tout comme un gouvernement fédéral. Il faut cependant noter que les pressions décentralisatrices qui vont de pair avec le fédéralisme ne sont qu'un aspect d'un grand mouvement de décentralisation dans toutes nos institutions politiques. Même dans le cadre d'un gouvernement fédéral, les décideurs en matière de politique économique ont des points de vue différents, exprimés par des ministères et des agences différents, bénéficiant chacun de l'éclairage de ses propres objectifs de politique. Peu de raisons incitent à croire que la seule centralisation permettrait une planification cohérente.

Les gouvernements modernes sont confrontés à une gamme presque invraisemblable de demandes. L'ampleur de l'État a, dans beaucoup de domaines, dépassé nos capacités administratives et techniques et notre aptitude à assurer la responsabilité démocratique. Une façon de minimiser ce problème est de limiter les domaines d'intervention de l'État : encourager l'État à en faire moins, mais à le faire mieux. Une autre serait de reconnaître les avantages du partage des pouvoirs et des responsabilités entre les gouvernements. Il n'y a pas un gouvernement qui doit essayer de tout faire, ou qui doit être responsable de tout. Il n'y a pas non plus un groupe d'institutions qui doivent recevoir toutes les demandes et répondre à toutes les attentes des citoyens ou essayer de régler toutes les divisions et les conflits de la société. Dans un pays aussi diversifié que le Canada, la centralisation serait une recette pour la paralysie.

Le fédéralisme offre par contre des avantages importants pour la gestion économique. Ce n'est pas en effet simplement un problème à contourner du mieux que nous pouvons, c'est une force. Le fédéralisme offre une plus grande stabilité en diffusant les conflits et les attentes à travers tout le système. Il offre la possibilité d'adapter les politiques économiques à des besoins et à des inquiétudes précis des citoyens et des groupes dans diverses parties du pays. Il minimise le danger toujours présent d'échecs spectaculaires auquel il faut s'attendre quand on met tous ces œufs dans le même panier. Dans un monde d'incertitude où les défis économiques se déplacent rapidement, où on est loin d'être certain de ce qui sera le plus efficace, le fédéralisme offre la possibilité d'expérimenter et d'apprendre, de faire preuve de flexibilité et d'invention. Il améliore la réceptivité aux divers points de vue exprimés et permet la discussion de multiples sources de renseignement et de perspectives différentes. Le fédéralisme nous permet de mettre à l'essai différents modèles

pour améliorer les relations de travail, pour intégrer l'enseignement et la formation, pour stimuler les investissements et pour diffuser la technologie. Il ne faut pas oublier non plus que le développement économique dans les fédérations devrait dépasser celui des États centralisés, en raison des effets bénéfiques de la concurrence dans le secteur public.

Les rôles du fédéral et des provinces

Les commissaires tiennent compte de toutes ces considérations dans leurs opinions, quand il s'agit d'améliorer la performance du Canada en matière de gestion économique, dans un système fédéral. Le défi est de tirer partie le plus possible de la diversité que le fédéralisme encourage, tout en cherchant à dépasser ou à réduire les effets des tensions et des complexités inévitables que ce fédéralisme engendre.

Nous devons tous admettre que les gouvernements fédéral et provinciaux assument des fonctions légitimes et importantes dans la gestion de l'économie, et que ces fonctions ne sont pas identiques. Il y a une division réelle des tâches entre les deux niveaux de gouvernement, qui tient en partie à nos traditions constitutionnelles et qui est également en partie le résultat de nos besoins. Le gouvernement fédéral doit avant tout s'intéresser aux besoins de l'économie nationale dans son ensemble. Cette responsabilité tient à la fois à son mandat politique comme seul gouvernement élu par tous les Canadiens et à ses pouvoirs et ressources. Quant aux gouvernements provinciaux, ils doivent répondre aux besoins de leurs propres économies.

Le gouvernement fédéral est avant tout responsable, et il doit l'être, en ce qui concerne la présence canadienne au niveau international; il doit servir d'intermédiaire entre la vie économique et politique internationale et notre propre vie économique et politique. Il doit pour cela disposer d'un rôle prédominant dans la négociation et la ratification des traités, dans la coordination des activités fédérales et provinciales à l'étranger ainsi que dans la gestion des ajustements intérieurs qui découlent des activités internationales. Le gouvernement fédéral doit ensuite se faire l'avocat et le catalyseur d'un fonctionnement efficace de l'union économique. Il se doit de minimiser les effets des restrictions fédérales et provinciales au commerce interprovincial et maximiser les bienfaits de l'union économique. C'est également lui qui est essentiellement responsable des politiques de stabilisation. Ce gouvernement fédéral est enfin le principal responsable de la redistribution entre les régions et les provinces, entre les intérêts sociaux et économiques et entre les différents citoyens.

Le rôle du fédéral est donc d'offrir à l'activité économique du secteur privé et aux initiatives provinciales un cadre national unifié afin de favoriser le développement économique. Le gouvernement fédéral a également un rôle immédiat et direct dans la vie des citoyens. Il doit être, dans la mise en pratique de ses diverses fonctions, sensible aux effets de ses politiques sur les diverses régions, et à la nécessité d'un équilibre et d'une conciliation des préférences régionales. Il est possible que les forces allant dans le sens du changement ait un caractère national, voire même global, mais que des particuliers, vivant à des endroits donnés et conscients de leurs propres

besoins et de leurs inquiétudes, devront affronter les effets de ce changement. Le gouvernement fédéral doit alors les y aider.

Ce point de vue qu'ont les commissaires n'implique pas nécessairement que le gouvernement fédéral devrait avoir dans tous ces domaines un monopole. C'est avec précaution que nous utilisons des mots comme « prépondérant ». Dans la plupart de ces domaines, les provinces ont également un rôle à jouer. Il est bien évident que dans la mesure où les obligations internationales du Canada nécessitent la mise en place de mesures dans des domaines de juridiction provinciale, les provinces doivent s'occuper également du domaine international. L'ampleur des pouvoirs provinciaux de taxation et de dépense, ainsi que l'interdépendance entre les systèmes fiscaux, fédéral et provinciaux ont pour corollaire que les provinces doivent participer aux politiques de stabilisation. Les préférences que les provinces affichent pour la politique sociale complètent l'activité fédérale tout en la modifiant dans ces tâches de redistribution. Comme une partie importante des limitations au commerce découlent d'activités provinciales légitimes en réponse à des préférences locales, les provinces doivent participer à la négociation et à la mise en place de codes de conduite régissant l'union économique.

Il ne faut pas oublier non plus que les provinces ont, à leur niveau, d'importantes fonctions à assumer en ce qui concerne le développement économique. Leur base politique, tout comme les pouvoirs qui leur sont conférés en vertu de l'article 92 et d'autres parties de la *Loi constitutionnelle de 1867*, leur impose de s'intéresser au bien-être économique de la région. Nombre de ces pouvoirs et de ces responsabilités sont indispensables afin d'atteindre une performance économique satisfaisante dans l'avenir.

Tout comme l'activité fédérale dans le domaine de la gestion de l'économie n'interdit pas l'implication provinciale, il y a, et il doit y avoir, une conscience des intérêts nationaux de la part des provinces qui assument ces responsabilités. Le gouvernement fédéral peut y veiller de nombreuses façons. Les tribunaux peuvent élargir les pouvoirs économiques généraux déjà attribués au gouvernement fédéral, en particulier en ce qui concerne les échanges et le commerce, « la paix, l'ordre et le bon gouvernement », sans oublier le pouvoir de promulguer des lois relevant du droit criminel. Les tribunaux canadiens n'ont pas suivi l'exemple américain en définissant ces pouvoirs comme pléniers, ce qui limiterait les législations provinciales au domaine dans lesquelles le gouvernement fédéral a choisi de ne pas être présent. Au Canada, les tribunaux ont, au contraire, conditionné, limité ou frustré les diverses formes d'affirmation de pouvoirs économiques du fédéral. Un amendement constitutionnel serait un autre moyen d'étendre le rôle du fédéral, comme ce fut le cas avec l'assurance-chômage en 1940. Comme on l'a vu toutefois, on a rarement eu recours à ce procédé, spécialement dans le domaine des pouvoirs économiques.

Pour atteindre ce même but le gouvernement fédéral peut avoir recours à des mesures coopératives pour la même fin, en particulier grâce à son pouvoir de dépenser. Il peut mettre en place diverses ententes contractuelles, comme par exemple acheter à des endroits donnés dans un but de formation dans des collèges techniques provinciaux. Le réseau de telles ententes est actuellement considérable.

Enfin, le gouvernement fédéral peut, grâce à ses propres activités dans le cadre de sa propre juridiction, donner le ton, établir des priorités et promouvoir de nouvelles approches ou de nouvelles idées. La mise en place de processus de consultation publicisés, la réalisation de recherches, la publicité faite sur des sujets comme la gestion des forêts, et le recours à des forums publics comme par exemple les comités parlementaires qui peuvent donner un leadership économique afin de modifier le climat des théories au sein desquelles les deux niveaux de gouvernements travaillent. En ce sens, le gouvernement fédéral peut avoir un rôle de catalyseur et d'innovateur sans pour autant concevoir et offrir des programmes.

Au-delà de toutes ces considérations sur les pouvoirs, leurs partages et les divers mécanismes en place, il y a le besoin d'une orientation commune de tous les Canadiens sur ce qu'ils désirent comme actions de leurs gouvernements. S'il a été possible d'éclaircir ce point grâce aux recommandations que les commissaires ont effectuées dans les chapitres précédents, des adaptations nécessaires aux institutions du fédéralisme devraient suivre. La remarque de Samuel Beer, un spécialiste du fédéralisme américain, peut également s'appliquer au Canada : « La leçon de l'avenir est que le rôle suit la fin. Si nous voulons concevoir un nouveau fédéralisme, nous devons d'abord raviver notre sens d'une direction nationale[3]. »

C'est dans le cadre de cette vaste conception de la répartition des responsabilités entre les gouvernements que les commissaires s'intéressent à des questions précises d'un point de vue fonctionnel et orienté vers les problèmes. Nous pensons qu'une gestion économique efficace va, en général, bien au-delà d'une distinction adéquate entre les autorités constitutionnelles. Aujourd'hui, la prise de décision ne peut se faire sans la coopération de nombreux intervenants, à la fois du secteur public et du secteur privé. Personne ne peut imposer cette coopération si ce n'est dans un cadre très étroit. Nous devons donc disposer d'institutions capables de refléter les divers points de vue, leur donnant accès au processus de prise de décision et cherchant des accommodements entre elles.

Les commissaires ne cherchent pas à minimiser la réalité des conflits fédéraux-provinciaux au chapitre de la gestion économique. Nous croyons toutefois qu'il est indispensable d'atténuer la portée des interprétations du fédéralisme de la gestion économique qui met trop l'accent sur les conflits. Si certains gouvernements ont été plus interventionnistes que d'autres, tous font partie du même grand milieu intérieur et international et y réagissent. Il y a énormément de domaines présentant des intérêts communs. La performance de l'économie nationale est essentielle à la performance de chaque économie provinciale. Chaque province a donc un intérêt manifeste à la coopération avec le gouvernement fédéral afin de pouvoir gérer l'ensemble de la croissance économique avec succès. De la même façon, le développement national global dépend de la performance économique des provinces, car les provinces sont des participantes essentielles au processus de la croissance économique nationale.

Nous pouvons également tirer des leçons de l'expérience. Il était évident, au début des années 1980, pour tous les participants, que l'hostilité et la confrontation dans les domaines de l'énergie ainsi que dans tant d'autres

étaient allées trop loin. Cela avait donné naissance à un climat d'incertitude et de confusion qui minait les investissements et la confiance. Les gouvernements ont réagi et ils semblent maintenant vouloir établir des relations plus axées sur la coopération pour la gestion économique.

La gestion économique de l'avenir

Cette Commission a, dans les chapitres précédents, énoncé ses objectifs de politique économique et sociale. Il est temps maintenant de récapituler ces objectifs et d'expliquer comment nous nous proposons de les atteindre dans le cadre du système fédéral canadien. Comment le fédéralisme affectera-t-il notre aptitude à atteindre ces objectifs? Comment ces réalisations pourront-elles, à leur tour, affecter le mode de fonctionnement du fédéralisme à l'avenir? Nous proposerons des changements dans certains domaines de fonctionnement du système fédéral afin de mieux parvenir aux objectifs que nous poursuivons, alors que dans d'autres domaines, nous tempérerons et modifierons les objectifs pour tenir compte de valeurs et d'inquiétudes propres au caractère fédéral et régional du Canada.

Le fédéralisme et la performance internationale du Canada

Nous n'avons pas le choix. Il faut absolument que nous cheminions dans un contexte international ouvert et concurrentiel. Cela nous met en même temps en face de possibilités sans équivalent. Les commissaires ont en particulier incité les Canadiens à s'efforcer d'avoir un commerce plus libre avec les États-Unis et à continuer à étendre le libre-échange multilatéral. De façon plus générale, nous avons poussé les Canadiens à prendre des positions internationales plus dynamiques sur toute une gamme de sujets.

Est-ce que la structure des pouvoirs au sein du fédéralisme canadien freine l'aptitude à atteindre ces objectifs? Est-ce qu'elle affecte notre aptitude à procéder aux changements et aux ajustements nécessaires chez-nous? Afin de répondre à ces questions, nous devrons d'abord nous pencher sur certaines caractéristiques de la répartition des pouvoirs dans le domaine des affaires étrangères, et en particulier au sein de la sphère économique. Nous constatons des manques importants dans nos instruments institutionnels lesquels, s'ils ne sont pas comblés, pourraient affaiblir sérieusement notre efficacité.

L'article 132 de la *Loi constitutionnelle de 1867* traitait de la gestion des relations extérieures du Canada de la façon suivante :

> *Le Parlement et le Gouvernement du Canada auront tous les pouvoirs nécessaires pour remplir envers les pays étrangers, à titre de partie de l'Empire britannique, les obligations du Canada ou de l'une quelconque de ses provinces, découlant de traités conclus entre l'Empire et ces pays étrangers.*

Le pouvoir de ratification des traités restait au Parlement britannique à Westminster. C'était là une bonne illustration de la vision que la plupart des Canadiens avaient d'eux-mêmes à cette époque : ils se percevaient comme des citoyens du plus vaste Empire britannique plutôt que comme les détenteurs

d'une nationalité canadienne distincte. C'est pourquoi notre Constitution ne prévoyait clairement aucun pouvoir de passation de traité compatible avec l'existence d'un état fédéral.

Au fur et à mesure que le Canada acquerrait de la maturité comme pays indépendant, il devenait de plus en plus manifeste que la représentation diplomatique par un autre pays, si amicale et expérimentée, ne pouvait pas garantir les intérêts canadiens. Notre participation à la Première Guerre mondiale nous a bien fait voir, ainsi qu'à nos alliés, que le Canada était une communauté politique distincte et que nous devions être capables de mener nos relations extérieures par nous-mêmes. Cette aspiration à l'indépendance est devenue une réalité légale avec la passation du *Statut de Westminster* en 1931.

À compter de cette époque, le Canada était un état souverain au regard des lois internationales et le gouvernement du Canada détenait les moyens de représenter la nation sur la scène internationale. Les leaders fédéraux étaient d'avis que cette autorité allait jusqu'à la négociation et à la mise en place des traités. Avec le cas des Conventions de travail (1937), le Comité juridique du Conseil privé, puis la plus Haute Cour du Canada, décidèrent néanmoins que le pouvoir fédéral de passer des traités ne s'appliquait qu'aux domaines dans lesquels le fédéral avait juridiction en vertu de l'article 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Le mandat du fédéral ne s'étendait pas à l'acceptation ou à la mise en force des obligations se rattachant aux juridictions provinciales en vertu de l'article 92. Cette répartition des pouvoirs interdisait donc au Parlement du Canada de promulguer une loi pour imposer un traité international sur des questions relevant de la compétence provinciale.

Au cours du demi-siècle suivant, le Canada jouait un rôle de plus en plus actif sur la scène internationale, passant un grand nombre de traités sur toute une gamme de sujets. Toutefois, reconnaissant les limitations à ses pouvoirs de mettre en pratique au pays certains aspects des mesures auxquelles il aurait pu consentir à l'étranger, le gouvernement du Canada s'est montré hésitant à assumer des obligations internationales qui auraient nécessité des mesures législatives des provinces.

Dans la mesure où les relations commerciales internationales traitent pour l'essentiel des tarifs douaniers, un sujet relevant sans l'ombre d'un doute de la juridiction fédérale, le cas des conventions de travail ne s'est pas avéré une contrainte importante lorsqu'il s'agissait de la participation canadienne à des forums comme l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce* (GATT). Toutefois, quand les discussions internationales ont commencé à porter de plus en plus sur des barrières non tarifaires comme les subventions, les politiques d'achat discriminatoires et les normes de produits conçues pour éliminer la concurrence, les contraintes sont devenues beaucoup plus évidentes. Nombre des pratiques dont on traite dans ces décisions relèvent des juridictions provinciales.

Les lois internationales supposent, dans l'ensemble, l'existence d'états souverains unitaires. Elles manifestent peu de sympathie, ou de compréhension, à l'égard du partage des pouvoirs à l'intérieur de ces états. Bon nombre

d'ententes internationales contiennent des clauses dites « de l'État fédéral » dans lesquelles l'État fédéral s'engage à faire tous ses efforts pour obtenir l'appui des gouvernements sous-nationaux, alors que les autres états reconnaissent implicitement les limites imposées par les constitutions de nature fédérale. Néanmoins, de telles clauses ne règlent pas les problèmes. À moins que les parties à une négociation internationale ne puissent engager pleinement leur pays à respecter les accords signés, ils n'auront qu'une capacité limitée à obtenir des concessions. Les ententes informelles passées entre les provinces et les états pour satisfaire aux accords internationaux négociés ne régleront pas le problème. Le *Tokyo Round* des négociations du GATT a vu aborder la question de la politique de fixation des prix des vins et des alcools importés par les provinces canadiennes. L'Ontario y a signé une déclaration d'intention l'engageant à modifier sa politique. Toutefois, sous la pression des producteurs locaux, cette province a rapidement trouvé des moyens d'échapper à cette entente, prétendant que la déclaration d'intention ne la liait pas légalement.

Cette lacune constitutionnelle dans le pouvoir de passation des traités devrait amener un nombre croissant de problèmes pour le Canada à l'avenir. Elle gêne sensiblement notre aptitude à passer des ententes efficaces et elle exerce des contraintes sur notre participation à la communauté internationale. Les commissaires sont d'avis que le gouvernement fédéral est, et doit rester, le principal représentant du Canada à l'étranger. C'est le gouvernement du Canada qui doit négocier les traités. Cependant, ce vaste pouvoir fédéral doit tenir compte de la réalité du partage fédéral des pouvoirs au sein de la Constitution. C'est pourquoi les commissaires ne retiennent pas la notion de pouvoirs illimités du gouvernement fédéral dans la passation et l'application de traités ayant des clauses débordant la juridiction fédérale.

Il faut trouver une procédure faisant en sorte que les traités, une fois conclus, lient les autorités fédérale et provinciales au Canada. Cela a pour contrepartie que les gouvernements provinciaux doivent nécessairement être impliqués dans ces négociations. Il faut d'ailleurs à ce niveau faire la distinction entre les deux étapes : la négociation et l'application. Là encore, les commissaires prennent comme exemple le commerce. Pendant les négociations du *Tokyo Round*, on a vu apparaître une procédure qui s'est avérée très efficace pour impliquer les provinces dans l'adoption de la position de négociation du Canada. Cette procédure permettait la formulation de choix entre les intérêts complexes des diverses régions. Cela a permis aux négociateurs fédéraux de devenir pleinement conscients des inquiétudes provinciales et aux gouvernements provinciaux de se familiariser davantage avec des questions de plus grande envergure. Ces négociateurs canadiens pouvaient alors traiter avec les représentants d'autres pays sans crainte de provoquer des conflits chez nous.

Les commissaires sont d'avis, comme on l'a dit à la Partie II, qu'une procédure de consultation de ce genre devrait devenir une caractéristique des négociations canadiennes à l'échelle internationale, en particulier en ce qui concerne le libre-échange avec les États-Unis. Si ce processus de consultation avec les provinces s'avérait efficace lors de négociations, il garantirait que les

traités passés par la suite recevraient l'adhésion des provinces. Cette consultation fédérale-provinciale devrait également s'étendre à la coordination nécessaire pour l'application de ces traités.

Dans certains cas, les représentants des provinces pourraient même faire partie de l'équipe canadienne de négociations, en particulier quand les principales questions relèvent des juridictions provinciales. Il est toutefois essentiel que le Canada soit l'interlocuteur unique dans de telles discussions et que les désaccords intérieurs soient réglés auparavant. Les commissaires pensent que des consultations informelles seraient suffisantes dans le cadre du processus proposé pour pouvoir se diriger vers un libre-échange plus accentué avec les États-Unis. En ce qui concerne la passation de traités, leur ratification et leur application, il serait inutile de compliquer le processus avec un débat concomitant à propos de la Constitution et du partage des pouvoirs.

Les commissaires sont cependant d'avis, qu'à plus long terme, il est essentiel de s'efforcer sérieusement de régler cette situation constitutionnelle. Les forces internationales exerceront des pressions de plus en plus marquées sur notre capacité institutionnelle et mettront nos valeurs constitutionnelles au défi. Quand les commissaires ont discuté d'institutions nationales, ils ont souligné la nécessité d'aider le Parlement à tenir l'exécutif responsable de sa conduite se rapportant aux affaires internationales et ont donc recommandé qu'il y ait une ratification parlementaire systématique des traités internationaux.

Les commissaires poussent maintenant ce principe plus loin pour dépasser le fédéralisme. Dans le cas où un traité proposé à l'adoption se traduirait par des obligations pour les provinces, dans des domaines de juridiction provinciale, les législatures provinciales devraient approuver les sections qui les concernent. Deux mécanismes se présenteraient alors. Le premier consisterait en un amendement constitutionnel général concernant la ratification des traités de ces mécanismes. Une des solutions serait que les provinces entérinent les clauses du traité individuellement. Les clauses concernées du traité ne prendraient effet dans cette province qu'une fois ratifiées par sa législature. Cette méthode présenterait cependant des inconvénients sérieux, étant donné qu'un accord international passé par des négociateurs canadiens pourrait ne prendre effet que dans certaines provinces. Le résultat serait certainement à la fois confus et inacceptable; cela pourrait signifier qu'un petit nombre de provinces pourraient empêcher le reste du pays de profiter d'ententes particulièrement avantageuses pour l'ensemble du Canada.

L'autre solution à laquelle on pourrait avoir recours est celle que les commissaires ont déjà présentée dans la Partie II : la formule de l'amendement constitutionnel. Les articles d'un traité se traduisant par des obligations pour les provinces pourraient entrer en vigueur quand les deux tiers des provinces auraient fait adopter à leur législature des résolutions en ce sens, les deux tiers de ces provinces devant en même temps représenter au moins la moitié de la population canadienne. Certains observateurs pourraient faire remarquer que cette solution imposerait des restrictions non souhaitables à l'aptitude du gouvernement fédéral à négocier au nom du Canada à l'étranger. Les commissaires y répondraient que le gouvernement fédéral

n'aurait pas le pouvoir d'imposer des clauses de traités aux juridictions provinciales et qu'un accord provincial à un amendement qui donnerait une autorité sans limite dans ce domaine au gouvernement du Canada serait pratiquement inconcevable. Signalons également que cette reconnaissance formelle du rôle provincial dans la ratification des traités présenterait également un avantage puisqu'elle pourrait faciliter l'application d'un traité. En effet, un traité adopté de cette façon impliquerait que les engagements pris par le gouvernement central aurait force de loi au Canada. Les provinces auraient l'obligation d'y adhérer et pourraient être poursuivies si elles se dérobaient. Nous croyons que cette procédure offrirait le meilleur compromis entre l'impératif d'une participation effective aux discussions internationales et celui du respect de la Constitution de nature fédérale.

Il y a d'autres incertitudes dans le domaine du pouvoir de passation de traités. Est-ce que les provinces peuvent s'adonner elles-mêmes à des activités internationales? Au moins une province a prétendu que les provinces ont les mêmes pouvoirs juridiques de passer des traités en vertu de l'article 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, que le gouvernement fédéral en vertu de l'article 91. Cet argument est loin d'être probant. Néanmoins, au cours des vingt-cinq dernières années les activités provinciales se sont multipliées à l'extérieur du Canada, allant d'ententes formelles et informelles à des représentations à l'étranger, à la participation à des organisations internationales. Le Québec a, depuis de nombreuses années, un ministère du Commerce extérieur et il a récemment scindé son ministère des Affaires intergouvernementales en une section canadienne et un ministère des Relations internationales. La Colombie-Britannique créait, au mois de février 1985, un ministère du Commerce et du développement international. Ces questions de commerce international retenaient également sérieusement l'attention des ministères de l'industrie, du développement et du commerce dans plusieurs autres provinces.

Les activités provinciales sur la scène internationale prennent de nombreuses formes. Le cas le plus litigieux est sans doute celui du Québec qui a voulu affirmer sa présence internationale à l'étranger conformément à la perception qu'il a d'être une communauté nationale distincte et le principal représentant des francophones du Canada. Au cours des années 1960 et 1970, on a assisté à bon nombre de disputes au grand jour au cours desquelles le Québec cherchait à passer des ententes avec des pays comme la France et la Belgique et à obtenir une représentation à des organisations rattachées à la francophonie. Le gouvernement fédéral a alors argué que toutes les activités de cette nature devaient se dérouler sous l'autorité fédérale; le Québec affirmait qu'il avait sa propre autorité indépendante pour conclure des ententes.

Il semble aux commissaires qu'il soit impossible de réconcilier de telles positions. Un modèle qui pourrait peut-être permettre la réconciliation est celui des accords successifs passés entre le gouvernement du Québec et le gouvernement fédéral sur l'immigration. Grâce à ces ententes, le Québec a obtenu un droit direct de choix de ses immigrants en reconnaissance de ses propres priorités liées aux caractéristiques linguistiques de sa population. Les responsables de l'immigration du Québec, en vertu de cette entente, ont rejoint les bureaux de l'immigration canadienne à l'étranger. Le gouverne-

ment fédéral conservait en même temps l'autorité ultime de choix des immigrants, pour définir le niveau d'immigration et pour assumer d'autres responsabilités du même ordre. Il devrait être possible d'arriver à des ententes de ce genre dans d'autres domaines, que ce soit sur des questions concernant la langue française, la culture et l'enseignement francophones, et le droit civil. Le Québec pourrait avoir le droit de mener des discussions avec d'autres pays, pourrait obtenir une représentation directe dans certaines organisations internationales et fournir des membres aux délégations canadiennes.

D'autres activités provinciales à l'étranger posent moins de difficultés politiques. La plupart entre dans deux catégories : la promotion du commerce et la gestion des relations avec les États américains frontaliers. La tradition des représentations provinciales à l'étranger date de 1868, date à laquelle l'Ontario et le Nouveau-Brunswick ouvraient des bureaux à Londres. Aujourd'hui, les gouvernements provinciaux ont plus de 40 bureaux à l'étranger, la plupart ouverts depuis les années 1960. Environ la moitié d'entre eux sont situés aux États-Unis, même si aucune province n'a encore ouvert de bureau à Washington. Leur vocation est essentiellement la promotion du commerce et la recherche d'investissements, ce qui ne les empêche pas à l'occasion d'assumer des responsabilités politiques, comme quand ils ont participé à des activités de lobbying à Londres à propos de l'initiative constitutionnelle fédérale de 1980. Les gouvernements provinciaux organisent également fréquemment des missions commerciales à l'étranger.

Les activités promotionnelles de cet ordre pourraient s'avérer dommageables pour les intérêts canadiens. Elles peuvent en effet transporter la concurrence entre les provinces pour la recherche de marchés et d'investissements sur l'arène internationale, même s'il est peu probable que la spécialisation régionale de l'économie canadienne débouche sur ce genre de choses. Ces activités permettent également de donner une image discordante du Canada, ce qui pourrait miner notre pouvoir de négociation. La Commission est cependant d'avis que la promotion du commerce à l'étranger est une conséquence naturelle des responsabilités économiques provinciales au pays. En autant que les provinces s'occupent essentiellement de leur propre promotion, il y a peu à craindre quant à l'intégrité des intérêts nationaux du Canada. Il reste toutefois beaucoup de place pour une coopération plus profonde entre le fédéral et les provinces et entre les provinces dans ce domaine. L'expertise régionale des gouvernements provinciaux pourrait venir en aide aux efforts du gouvernement fédéral et les provinces pourraient avoir recours aux compétences et aux ressources internationales des responsables canadiens du commerce. La coopération interprovinciale serait également possible. C'est pourquoi, à ce stade, les commissaires recommandent que le gouvernement fédéral suive les activités provinciales et en soit informé, sans pour autant exercer de contrôle direct. La responsabilité que le gouvernement fédéral a sur le commerce international lui confère un mandat clair de le réglementer et, si cela devait s'avérer nécessaire, d'aller à l'encontre des activités économiques extérieures de certaines provinces qui supposent des ententes formelles avec d'autres États ou la création de relations commerciales d'État à État.

Rappelons enfin que la très longue frontière entre le Canada et les États-Unis se traduit par une multitude de relations entre les États américains et les provinces canadiennes. Une étude de 1974 du département d'État américain a recensé 766 ententes en vigueur entre un État et une province[4]. Une étude publiée en 1968 affirmait que la Colombie-Britannique était impliquée dans 649 interractions différentes avec le gouvernement fédéral et des États américains[5]. Les rencontres entre les Premiers ministres et les gouverneurs des États américains sont devenues des événements réguliers comme la Conférence des Premiers ministres de l'Est et des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre. Tout récemment, les États des rives des Grands Lacs se sont entendus avec le Québec et l'Ontario sur le détournement des eaux du Bassin des Grands Lacs. La plupart des interractions de ce genre impliquent une coopération limitée sur des problèmes mutuels et ne mettent pas en question la souveraineté canadienne. Les commissaires sont cependant d'avis qu'il devrait incomber aux provinces d'informer le ministère fédéral des Affaires extérieures de l'existence de telles ententes et que ce ministère devrait définir des procédures pour exercer un contrôle.

La gestion économique intérieure

Les commissaires ont déjà insisté dans ce Rapport sur le rôle plus important que le gouvernement a joué depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, ce qui correspond d'ailleurs à ce qui s'est passé dans tous les grands pays industrialisés du monde occidental. Si les contribuables sont nombreux à croire que ces gouvernements ont pris trop d'importance, il y en a toutefois peu à prôner un retour vers le bon vieux temps du XIX[e] siècle. Nous sommes aujourd'hui plongés dans une économie mixte dans laquelle la loi invisible du marché est encore très puissante, sans toutefois être la seule. Les gouvernements aident à gérer ou à orienter l'activité économique même si le système de la libre entreprise se règle de lui-même dans une large mesure.

La spécialisation continuelle de l'activité économique, à la fois à l'échelle nationale et à l'échelle internationale, qui se traduit par une interdépendance croissante, a eu pour effet que la prise de décision dans les secteurs privé et public est devenue un processus ardu et complexe. L'enchevêtrement et l'interaction des activités sont inévitables et il n'y a pas de marche arrière possible.

Un des thèmes centraux de ce Rapport, en ce qui concerne les pratiques actuelles, est que les gouvernements devraient davantage se fier aux forces du marché et moins pratiquer les interventions destinées à contrecarrer ces forces ou à les précipiter. La recommandation des commissaires concernant l'élargissement du processus de la libéralisation internationale du commerce va dans ce sens. Il en est de même de la politique industrielle proposée dans la mesure où, comme nous l'avons déjà dit, il est peu probable qu'une approche par objectif soit plus efficace qu'un ensemble de politiques orientées vers le marché. Ce thème de la concurrence de marché n'est toutefois pas une panacée à la gestion de l'économie. Les gouvernements doivent encore définir les règles du jeu, à l'intérieur de leurs frontières comme au niveau international. Il ne fait pas de doute que la spécialisation et l'interdépendance

s'intensifieront avec l'évolution technologique, établissant un réseau de plus en plus serré entre les partenaires économiques des secteurs public et privé.

Cette évolution n'est pas inquiétante en soi, en autant qu'elle se fasse par des lignes de communication bien précises et en autant que la concurrence pour les ressources humaines, naturelles et essentielles au Canada se traduisent par des emplois dans des activités valorisantes. Les gouvernements font cependant face à des choix difficiles. Ainsi, la diversité régionale du Canada fait de la recherche d'un consensus un processus fort long. Certains secteurs de l'économie ont des dimensions régionales qui semblent contradictoires, allant vers le protectionnisme d'une part et vers un commerce plus libre d'autre part. Le gouvernement fédéral qui définit les politiques nationales doit tenir compte de ces intérêts régionaux divergents. Il doit en même temps faire preuve de politiques cohérentes orientées vers une communauté internationale la plus vaste possible dont dépend 30 pour cent du produit national brut du Canada.

Les gouvernements du Canada influencent la croissance de la productivité de l'ensemble de l'économie avec leur politique fiscale, de dépense et de réglementation ainsi qu'avec leurs programmes. Les diverses combinaisons de politiques et de programmes peuvent affecter la croissance de la productivité de diverses façons et donc affecter aussi le niveau de vie de tous les Canadiens. Les mesures prises par les gouvernements influencent aussi la capacité concurrentielle de l'industrie canadienne dans une très large mesure.

Ces observations sur le rôle des gouvernements s'appliquent à tous les pays; notre rôle est de nous assurer que les gouvernements canadiens fonctionnent au moins aussi efficacement que ceux des autres pays. Il est vital pour notre intérêt à tous que le Canada soit administré avec une haute compétence. En tant que Canadiens, nous devons donc poursuivre des objectifs globaux de société par des moyens cohérents avec ces objectifs, lesquels maximisent les rendements de nos ressources humaines, naturelles et essentielles.

Notre forme fédérale de gouvernement présente, dans cette perspective, à la fois des avantages et des inconvénients pour la gestion de l'économie intérieure. La répartition des responsabilités constitutionnelles entre deux niveaux distincts de gouvernement laisse les Canadiens répartir les biens et les services fournis dans le secteur public selon les préférences des divers groupes à travers le pays. Le fédéralisme en soi témoigne bien du fait que, dans de nombreux cas, il n'est pas nécessaire d'avoir un consensus national pour offrir des biens et des services publics. Il n'est pas nécessaire que nos systèmes d'enseignement soient uniformes car les points de vue des communautés varient grandement à travers le Canada. Par contre, il y a des cas dans lesquels ce consensus national est indispensable. La défense nationale en est un exemple, mais on en trouve également des cas dans la gestion de l'économie intérieure. Il est bien évident que notre position sur le commerce ne peut pas être scindée pour respecter la tendance au protectionnisme de certains Canadiens et le penchant vers le libre-échange de d'autres. Si nous devons nous diriger vers un libre-échange sur une base multilatérale ou bilatérale, il faut avoir un objectif commun.

Les tenants du fédéralisme parmi lesquels les commissaires se comptent voient dans ce fédéralisme la forme optimale de gouvernement : c'est un

système qui permet de contrôler les équilibres plus qu'un gouvernement monolithique dans un état unitaire. La répartition des responsabilités constitutionnelles entre deux niveaux de gouvernement met en évidence les excès ou les inadéquations de n'importe quel gouvernement. Bref, le fédéralisme est un système de gouvernement concurrentiel qui empêche une catégorisation trop étroite des responsabilités constitutionnelles.

Cependant, de nombreux observateurs imputent à ce caractère très concurrentiel une improductivité extrême. La lutte que se livrent les gouvernements pour attirer les investissements du secteur privé en faveur de certains mandants peut faire implanter une industrie là où le besoin est le plus important, permettant ainsi de réaliser de vastes avantages sociaux associés aux investissements privés. Une telle concurrence peut cependant se rendre jusqu'au point où, étant donné la vivacité des demandes auprès des investisseurs du secteur privé, une entreprise ou un groupe d'entreprises peut s'approprier la totalité des avantages. Il est également possible que la concurrence entre les gouvernements fédéral et provinciaux puisse fragmenter une industrie, entraînant ainsi des opérations à plus petite échelle et ayant des coûts plus élevés. Ce qui est plus grave, c'est qu'une telle concurrence pourrait casser les marchés communs canadiens en créant des restrictions à la libre circulation des biens, des personnes et des capitaux.

La présence simultanée des avantages et des inconvénients de notre forme fédérale de gouvernement implique qu'il faudrait disposer de mécanismes institutionnels adaptés à cette question de politique. Aucune panacée n'existe, il n'y a pas de modèle standard de coordination et de coopération entre 11 gouvernements. Cette coordination et cette coopération ont leurs coûts et il n'est pas toujours évident que les avantages l'emportent sur les coûts. Cette Commission propose de retenir une approche ponctuelle, en commençant par la gestion de la demande macro-économique pour se rendre au niveau des décisions micro-économiques de la répartition des ressources.

Les politiques de stabilisation et d'emploi élevé

Les gouvernements, cherchant à contrer les variations du cycle des affaires, utilisent des politiques de gestion de la demande conçues soit pour stimuler, soit pour modérer l'ensemble de la demande des biens et des services. L'enthousiasme initial à l'égard des politiques de gestion de la demande inspirées de Keynes s'est cependant atténué progressivement. On mesure maintenant beaucoup plus, qu'on ne l'a fait immédiatement après la Seconde Guerre mondiale, la difficulté à prévoir les événements et les écarts enregistrés entre la réalité et les résultats attendus des modifications de politique. Les économistes reconnaissent de plus, maintenant, que les attentes du public sont une partie intégrante du système économique, remettant donc en question la vieille notion de choix entre l'emploi et l'inflation. De plus, l'interdépendance des économies nationales et la rapidité des mouvements des capitaux exercent des contraintes sérieuses sur la latitude dont une petite économie comme celle du Canada dispose pour contrer les chocs extérieurs. L'indépendance en matière de prise de décision de politique intérieure est un

privilège beaucoup moins grand que dans de nombreux États et les économies semblent vouloir le reconnaître.

Les commissaires ont indiqué dans la Partie III de ce Rapport que les décideurs en matière de politiques de gestion de la demande doivent s'intéresser plus au moyen et au long terme, en ayant recours à des modifications de politiques discrétionnaires uniquement pendant les périodes de récession sérieuses et prolongées ou de « surchauffe » de l'économie. On a rappelé également que les caractéristiques structurelles et institutionnelles de notre économie signifient que des niveaux élevés de chômage (entre 6,5 et 8 pour cent) sont inévitables pour échapper aux pressions inflationnistes. Tant que ces caractéristiques structurelles et institutionnelles n'auront pas été modifiées par des moyens comme la réforme du système de l'assurance-chômage et des diverses compensations salariales, nous ne devrions pas avoir recours aux politiques de gestion de la demande pour réduire le chômage à des taux inférieurs à ces 6,5 à 8 pour cent. Nous insistons sur le fait que le contrôle de l'inflation est un élément essentiel d'une bonne gestion économique.

Nous avons souligné également dans la Partie III de ce Rapport plusieurs mesures permettant d'atténuer les conséquences sur l'emploi du cycle des affaires, afin de rechercher des niveaux d'emploi plus élevés tout en maintenant la stabilité des prix. On a envisagé toute une série de mesures dont le contrôle des salaires et des prix et d'autres formes de contrats salariaux, y compris des participations aux profits. Ces mesures peuvent parfois être des substituts acceptables aux politiques traditionnelles de gestion de la demande, mais elles y sont également des compléments. Les contrôles sur les salaires et les prix ne seront probablement efficaces que si les politiques de gestion de la demande agissent en tandem pour freiner l'économie. Les politiques discrétionnaires de gestion de la demande sont moins importantes si la participation au profit est répandue, car il est plus facile de conserver la production et l'emploi pendant les périodes de ralentissement des marchés.

Quelles conséquences et conclusions ont-elles sur le partage constitutionnel des pouvoirs? Quelles implications les mécanismes institutionnels ont-ils sur la coordination et la coopération entre les gouvernements fédéral et provinciaux? La réponse dépend des moyens qui seront utilisés pour assurer la stabilité et un emploi élevé.

La politique fiscale

Les opposants au fédéralisme ont souvent dit qu'il fragmente le système de prise de décision, avec pour résultat que les gouvernements prennent des orientations différentes. L'application de la politique fiscale a semblé pendant de nombreuses années illustrer à merveille cette affirmation. Les provinces pouvaient, en augmentant les impôts ou en réduisant leurs dépenses, nuire à toute tentative du gouvernement fédéral d'augmenter les dépenses, que ce soit en augmentant les dépenses fédérales ou en réduisant les impôts. De la même façon, les réductions et les augmentations de dépenses des provinces pouvaient

aller à l'encontre des tentatives du gouvernement fédéral de ralentir la « surchauffe » de l'économie. Les risques de ce type de comportement anti-productif ont nettement augmenté depuis 1945 avec l'essor des gouvernements provinciaux par rapport au gouvernement fédéral. Alors que le gouvernement fédéral comptait pour 58 pour cent des dépenses gouvernementales totales en 1950, il n'en représente plus que 49 pour cent en 1980. Cette évolution des parts est encore plus marquée si l'on considère les transferts entre gouvernements versés à d'autres niveaux de gouvernement.

De même que les dépenses des provinces, les revenus des provinces en impôt ont augmenté plus rapidement au cours des dernières décennies. La taxe de vente au détail est un élément important de revenu pour la plupart des provinces et certaines ont, parfois, réduit leurs taux pour augmenter la demande des consommateurs dans des périodes de récession. L'Ontario et le Québec ont eu recours à cet instrument pour venir en aide à certains secteurs de leurs économies. Le gouvernement fédéral, en 1978, s'efforçant de stimuler la demande à court terme, promettait aux gouvernements provinciaux de leur rembourser la réduction qu'ils consentiraient, sur leurs taxes de vente au détail. Le Québec a alors réduit sa taxe de vente beaucoup plus que nécessaire, mais uniquement sur certains produits importants dans sa production industrielle, donnant ainsi naissance à un conflit fédéral-provincial qui devait limiter l'efficacité de ce projet.

Il n'est pas évident, malgré les risques de politiques fiscales divergentes et parfois, comme en 1978, de politiques fiscales mal coordonnées, que notre forme fédérale de gouvernement empêche une gestion efficace de la demande. Les deux niveaux de gouvernements ont, en général, à harmoniser leurs bases fiscales et l'influence du fédéral sur les dépenses du secteur privé reste forte grâce à la structure et au niveau d'imposition.

Les gouvernements fédéral et provinciaux ne coordonnent pas formellement leurs niveaux de dépense, mais cela ne s'est pas révélé un problème important pour la politique fiscale fédérale. Les ministres des finances des 11 gouvernements se rencontrent en général au moins une fois par année pour se consulter sur leurs projets de budget et le Comité permanent sur les questions fiscales et économiques, fondé en 1955, permet encore d'autres échanges. Le gouvernement fédéral peut donc, quand il formule sa propre politique fiscale, tenir compte des activités des gouvernements provinciaux. Le volume des dépenses fédérales, même s'il diminue par rapport au total des dépenses publiques, n'a pas diminué par rapport au produit national brut et ses effets sur le niveau de la demande totale de l'économie ne se sont pas effrités de façon importante.

Les commissaires ne perçoivent pas le fédéralisme comme un élément nuisible à la conservation de l'efficacité de la politique fiscale fédérale. C'est pourquoi nos recommandations sont relativement mineures. Il nous semble que les consultations entre les ministres des finances se sont avérées utiles et nous recommandons une reconnaissance formelle de ce processus, reconnaissance qui fixerait un calendrier et des procédures précises. Il devrait y avoir une meilleure coordination des calendriers pour les budgets fédéral et provinciaux afin de réduire l'incertitude pendant la période où les gouvernements fédéral et provinciaux préparent leur budget. Des budgets mieux coordonnés auraient bien sûr des effets sur la fréquence et le calendrier des

réunions formelles des ministres des finances. Nous recommandons enfin des moyens permettant de conserver le niveau actuel d'harmonie dans l'assiette fiscale.

La politique monétaire

La politique monétaire cherche à régulariser l'offre d'argent et de crédit dans l'ensemble de l'économie. Elle doit être coordonnée avec la politique fiscale afin que les deux soient complémentaires pour stabiliser l'économie. Comme dans le cas de la politique fiscale, il ne fait pas de doute que le gouvernement fédéral possède l'autorité constitutionnelle de poursuivre ces objectifs. Il détient l'autorité, en vertu de l'article 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, sur la monnaie, la frappe des pièces, les opérations bancaires, l'incorporation des banques, et l'émission du papier-monnaie. Ces instruments nous permettent d'influencer, au moins dans une certaine mesure, les taux d'intérêt et le taux de change. L'activité croissante du secteur « para-bancaire », c'est-à-dire les compagnies de fiducie, de crédit et les caisses populaires à charte provinciale, affectent l'aptitude de la banque centrale à influencer l'offre d'argent. Le Parlement a toutefois conlu, quand on a révisé la *Loi sur les banques* en 1980, que cela ne posait pas de problèmes importants pour la politique monétaire. De la même façon, comme les gros emprunteurs de fonds sur les marchés internationaux, les provinces peuvent agir sur le taux de change même si, là encore, les principaux instruments sont dans les mains du fédéral. Les questions concernant le fédéralisme sont donc plutôt économiques et politiques que constitutionnelles.

Une question politique importante en ce qui concerne la politique monétaire a été la demande formulée par plusieurs provinces concernant la mise en place d'une politique différenciée par région. En réalité, la mobilité des taux au sein de l'union économique ne permet aucune variation des taux d'intérêts entre les différentes régions. De plus, comme les commissaires l'ont déjà signalé, nous ne croyons pas qu'une politique macro-économique soit un instrument qui convienne pour la recherche du développement régional. En tout état de cause, les expérience récentes ont démontré qu'une petite économie ouverte comme celle du Canada ne peut pas suivre une politique monétaire qui soit isolée du système financier international. La contrainte est internationale et non pas intérieure.

Les politiques de revenu

L'objet des politiques de revenu est de ralentir le taux d'inflation en contrôlant les augmentations de prix et les augmentations de salaires. Au chapitre 3 de ce Rapport, les commissaires se sont opposés à l'adoption de politiques permanentes de revenu au Canada. Nous ne croyons pas qu'une telle politique cadre soit nécessaire, compte tenu de la flexibilité et de la capacité d'adaptation requises dans un monde en changement rapide. Toutefois, comme la réglementation du travail, la propriété et les droits

civils – qui sont tous affectés par les politiques de revenu – relèvent pour l'essentiel de la juridiction provinciale; une politique permanente de revenu redistribuerait les pouvoirs et les responsabilités des deux niveaux de gouvernement. Si des contrôles temporaires devenaient nécessaires en cas d'urgence, le pouvoir fédéral a l'autorité nécessaire pour les imposer en vertu de la clause « de la paix, de l'ordre et du bon gouvernement ». Cette autorité a clairement été affirmée dans le *Cas du renvoi sur l'inflation* de 1975.

Si les commissaires ne sont pas en faveur d'une politique de revenu permanente, il y a toutefois deux approches qui ne s'exposeraient pas à des objections constitutionnelles auxquelles font face les contrôles permanents sur les salaires et les prix : il s'agit d'une politique de revenu basée sur l'impôt ou d'une politique, qui comme les programmes récents des cinq et six pour cent, ne s'appliquerait qu'aux employés et aux employeurs fédéraux relevant de la juridiction fédérale du travail. Une politique de revenu basée sur l'impôt nécessiterait certainement une consultation entre le fédéral et les provinces, puisqu'elle impliquerait des changements importants à la *Loi fédérale de l'impôt sur le revenu* avec des conséquences importantes également pour les provinces. Il faudrait toutefois que les provinces y acquiescent, même sans grand enthousiasme, puisque les gouvernements provinciaux pourraient toujours émettre des règlements ou modifier leurs impôts de façon à neutraliser les stimulants fiscaux fédéraux qui devraient rendre un tel programme efficace. Le recours à une approche du type du programme des six et cinq pour cent, pour une politique de revenu, que ce soit sur une base permanente ou temporaire, permet d'éviter l'épineuse question du partage des pouvoirs en limitant cette réglementation fédérale aux employeurs et aux employés relevant de la juridiction fédérale. Ce groupe ne constitue pas une majorité d'employeurs et d'employés, mais il est suffisamment important pour que la politique de revenu qui s'y appliquerait ait des effets sensibles sur l'économie et serve d'exemple aux provinces et aux intervenants du secteur privé qu'elle réglemente. Le gouvernement fédéral pourrait d'ailleurs étendre la portée d'une telle politique en imposant de se conformer à de telles contraintes pour pouvoir figurer sur certaines ou sur toutes ses listes de fournisseurs.

Rappelons enfin que les gouvernements provinciaux ont également été en faveur des contraintes. Comme dans le cas du programme fédéral des six et cinq pour cent, ils se sont efforcés récemment de restreindre les augmentations de salaire du secteur public et de contrôler des prix réglementés par les provinces. Les programmes provinciaux ont varié beaucoup en fonction des conditions locales et des objectifs politiques et économiques de chaque gouvernement. Dans plusieurs provinces, comme en Colombie-Britannique, au Québec et à Terre-Neuve, ces programmes provinciaux ont été à l'origine de vifs conflits internes. Ces écarts dans les solutions retenues soulignent encore, de l'avis des commissaires, les avantages du fédéralisme lequel permet la variété, l'expérimentation, et la diffusion des conflits dans une large proportion. Ces diverses approches sont toutefois situées dans un vaste cadre commun qui était le résultat de conditions communes dans lesquelles les provinces et le gouvernement fédéral se trouvaient tous.

La restructuration du marché du travail : la participation aux profits

Les commissaires estiment que l'évolution de la structure des marchés du travail est peut-être le meilleur moyen dont on dispose pour réduire les hauts niveaux de chômage structurels sur lesquels les politiques fiscales et monétaires semblent incapables d'agir. Nombreux sont les éléments qui affectent le fonctionnement des marchés du travail. Les canaux d'information efficaces peuvent établir des liens entre les travailleurs et l'évolution des possibilités d'emploi. Les subventions à la mobilité peuvent faciliter ce processus d'adaptation. L'enseignement et la formation peuvent permettre de disposer de la bonne combinaison de compétences dans la population active.

L'intervention dans le processus de la détermination des salaires est un autre élément qui peut avoir une influence sur le marché du travail. Il peut s'agir de politique du salaire minimum, de stimulants fiscaux ou d'autre nature conçus pour influencer les syndicats et le patron dans leur négociation; il peut s'agir de réglementation des relations de travail comme celles touchant la reconnaissance syndicale et les droits de grève. La plupart de ces éléments relèvent des juridictions provinciales. Est-ce que cela limite la capacité d'action du gouvernement fédéral et, de façon plus générale, est-ce que cela empêche de disposer d'une politique efficace?

La principale recommandation des commissaires en ce qui a trait aux marchés du travail, dans la troisième partie du Rapport, était le recours aux stimulants fiscaux fédéraux pour inciter le secteur privé à déterminer les niveaux de salaire, dans une certaine mesure, en fonction des gains réalisés sur le marché par l'employeur. Il nous semble que le gouvernement fédéral, tout en restant dans son propre domaine de juridiction, peut poursuivre un tel objectif grâce au système fiscal. Nous ne nous attendons pas à ce que de telles mesures provoquent des tensions sérieuses entre les régions et les différents gouvernements.

Enfin, quand le Canada cherche de nouvelles approches pour apporter des réponses à ces questions, la variété des solutions expérimentées et retenues permise par le fédéralisme offre encore un avantage important. Les lois provinciales sur le travail ont beaucoup en commun. Elles puisent en général leurs origines dans la législation fédérale sur les relations de travail en temps de guerre. Il y a sans aucun doute des similitudes dans les forces économiques et politiques en jeu dans les provinces. Cela s'accompagne également d'importants écarts d'une province à l'autre. La Colombie-Britannique, la Saskatchewan, l'Ontario et le Québec se sont livrés à des innovations importantes dont plusieurs ont fait l'objet de controverses. Au cours des dernières années, les politiques favorables au travail organisé ont enregistré un certain recul dans plusieurs juridictions, en particulier dans le secteur public. La question n'est pas ici de savoir si les individus sont d'accord ou non avec ces modifications, mais plutôt de savoir si les gens sont satisfaits des possibilités de variétés des solutions expérimentées et retenues que le système permet. Les relations de travail sont une question d'intérêt national, mais cela ne veut pas dire que la réglementation provinciale est inappropriée.

Le développement infrastructurel

Les réseaux de transport et de communications établissent des liens entre les citoyens répandus partout à travers notre vaste pays, facilitant ainsi les échanges de biens, de services et d'idées entre eux. Les institutions financières jouent un rôle important en adaptant les fonds disponibles pour les investissements aux besoins et aux possibilités des Canadiens. Ce type de liens matériels et symboliques a aidé à construire la nation canadienne comme en témoigne la contribution vitale des chemins de fer du Canadien Pacifique. Tous ces réseaux sont essentiels, non seulement pour la santé économique de la Confédération, mais également pour la conservation des unités politiques qui est la raison ultime de l'existence de l'union économique. Ces réseaux, en termes économiques et politiques, sont essentiels pour faire des concepts de l'union économique une réalité vécue.

Le transport

Le Canada doit développer un régime de réglementation cohérent qui englobe toutes les principales formes de transport qui unissent le pays : le transport ferroviaire, routier, le camionnage, le transport maritime sur les Grands Lacs, le transport océanique et aéronautique. La Constitution du Canada ne confère pas expressément de juridiction sur une catégorie générale de transport. Toutefois, le paragraphe 92(10) de la *Loi constitutionnelle de 1867* précise que la navigation et l'expédition, les chemins de fer, les canaux et les télégraphes sont de juridiction fédérale et accorde au gouvernement fédéral le pouvoir de prendre sous son autorité d'autres travaux et d'autres systèmes qui franchissent les frontières provinciales.

Les tribunaux ont interprété la clause « de la paix, de l'ordre et du bon gouvernement » comme une clause accordant l'autorité constitutionnelle de réglementation dans les domaines de l'industrie aéronautique au fédéral. Le gouvernement fédéral a donc maintenant de façon bien établie une juridiction sur l'ensemble de ce secteur. Une juridiction bien établie n'est toutefois pas toujours suffisante comme les auteurs d'une étude menée pour le compte de cette Commission l'ont suggéré[6]. Ils ont conclu que la propriété provinciale, ou la participation d'une province au capital d'une importante compagnie aérienne régionale a empêché le gouvernement fédéral de se servir de la réglementation aérienne comme d'un instrument de développement économique national. C'est, d'après eux, au moins une des raisons qui ont incité récemment le gouvernement fédéral à se diriger vers la dé-réglementation du secteur aérien.

Les problèmes constitutionnels liés à la réglementation fédérale du transport ferroviaire et du camionnage sont sensiblement différents. L'interprétation juridique des aliénas (*a*) et (*b*) de l'article 92(10) ont conféré au fédéral la juridiction sur la réglementation d'entreprises interprovinciales de cette nature et la juridiction aux provinces sur les entreprises intraprovinciales. La part du fédéral dans ce partage de juridiction a augmenté graduellement quand les tribunaux ont décidé que les unités de transport qui assuraient des fonctions à la fois interprovinciales et intra-provinciales

tombaient exclusivement sous la juridiction fédérale. Le gouvernement fédéral détient également la juridiction sur les entreprises rattachées à des entreprises interprovinciales plus larges ou y faisant partie.

Cette approche a permis au gouvernement fédéral de disposer de suffisamment de latitude, en termes juridiques, pour mettre en place des politiques nationales de transport dans ce secteur et il semble bien qu'il ait utilisé de la façon qui convient cette autorité dans le secteur ferroviaire. On ne peut pas toutefois en dire autant du secteur du camionnage où, en vertu de la partie III de la *Loi nationale sur les transports*, le gouvernement fédéral a délégué ses pouvoirs des licences et de réglementation aux agences provinciales de réglementation. Cette délégation s'est traduite par dix ensembles distincts de réglementation de l'industrie du camionnage, chacune formulée par deux niveaux de gouvernement. L'entente résultante est coûteuse à administrer et ses effets prêtent à confusion. Au moment où on rédige ces pages, les divers gouvernements du Canada participent à des discussions dans le but d'harmoniser ces réglementations et un accord semble imminent. Si un tel accord ne se concrétisait pas, il faudrait songer sérieusement à consolider la responsabilité du camionnage interprovincial dans le cadre de la juridiction fédérale.

Les communications

Les liens de communication électronique sont aussi vitaux à l'union économique canadienne que ne l'étaient les chemins de fer dans le passé. Les objectifs de la politique fédérale, en ce qui concerne les communications, sont comparables à ceux déjà identifiés pour le secteur des transports. Le statut constitutionnel des communications relève également de la réglementation fédérale puisque les tribunaux ont décidé que le gouvernement fédéral détient la juridiction exclusive sur les communications radio dans ses diverses formes, y compris la radio, la télévision, la télévision par câble, les transmissions par micro-ondes et l'utilisation des satellites.

La situation juridique du téléphone et des diverses formes de télécommunications qui y sont rattachées est cependant unique. Les tribunaux n'ont reconnu là ni le partage de juridiction qu'on retrouve dans l'industrie du camionnage, ni une juridiction exclusive d'un des niveaux de gouvernement. On a vu au contraire dans ce domaine une mosaïque de juridictions évoluer graduellement. Les deux plus grandes entreprises de téléphone du Canada et deux transporteurs publics intérieurs spécialisés relèvent de la juridiction fédérale. Sept grands transporteurs provinciaux et une foule de petites entreprises relèvent par contre de réglementations provinciales. Ajoutons à cela que personne ne réglemente Télécom Canada, une association des dix principaux transporteurs qui coordonnent le fonctionnement du seul réseau national public de téléphone interconnecté.

Il est difficile, du fait de cette mosaïque juridique, de mettre au point une politique nationale de télécommunications. L'échec en ce domaine a, à son tour, empêché la création d'autres réseaux et services nationaux de remplacement. Du point de vue des normes internationales, le Canada dispose d'un système de télécommunications avancé et efficace. Comme il convient à

un pays où la victoire sur les distances est un défi fondamental, le Canada a innové dans bon nombre de domaines technologiques importants en télécommunications. Nous sommes toutefois menacés de ne pas être capables de suivre le rythme d'adoption des nouvelles technologies et de passer derrière les États-Unis. Il est donc très important de clarifier les juridictions et les rôles.

Les tentatives du fédéral de mettre au point une politique nationale d'ensemble sur les systèmes téléphoniques et de communications remontent à 1968. Les provinces étudiaient également à la même époque le rôle des communications dans le développement économique et la culture. Pendant les années 1970, tous cherchaient à obtenir une plus grande autorité constitutionnelle en cette matière. Ces objectifs conflictuels ont donné naissance à des conflits fédéraux-provinciaux et très peu de mesures efficaces ont été prises. Les distinctions entre le contenu et le matériel ou entre les communications inter et intra-provinciales seront rapidement dépassées du fait de la rapidité de l'évolution technologique. Les Canadiens doivent réagir à cette situation.

Il est possible de prendre trois orientations différentes pour faire débloquer cette situation. Tout d'abord, le gouvernement fédéral pourrait revendiquer la juridiction sur l'ensemble du secteur des télécommunications. Toutes les entreprises téléphoniques réglementées par les provinces, ainsi que Télécom Canada, relèveraient alors de la réglementation fédérale, mais il semble que cela soit très difficile à réaliser. Plusieurs provinces possèdent actuellement leur propre compagnie téléphonique, et il y a de nombreuses facettes aux services dans une province qui représente des problèmes d'intérêt légitime pour les gouvernements provinciaux. On peut citer à ce titre les services aux régions éloignées et l'intégration des services de câble et de téléphone.

Une deuxième solution serait de former une juridiction concurrente, sous le couvert du fédéral. Une telle entente permettrait au gouvernement fédéral de réglementer les aspects des télécommunications qui sont essentiels aux services interprovinciaux et internationaux et ainsi de maintenir un système de télécommunications efficace dans l'ensemble du pays. Les provinces conserveraient l'autorité de réglementation aux niveaux locaux. Une telle coopération permettrait de disposer d'un haut degré de flexibilité pour s'adapter aux changements technologiques. Une juridiction partagée de cette nature présente cependant des dangers comme l'expérience américaine l'a démontrée. Les services intra- et inter-États utilisant les mêmes installations, il serait difficile d'appliquer à la fois les réglementations des États et du fédéral sur les tarifs locaux et inter-États, de plus la gestion de ces réglementations deviendrait coûteuse à gérer.

La troisième solution serait une réglementation conjointe. Dans ce cas, les gouvernements fédéral et provinciaux délégueraient leur autorité de réglementation à une agence commune fédérale-provinciale de réglementation. Cela se traduirait par une modification importante du rôle et de la composition du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) et de la Commission des télécommunications, soit en transférant ses responsabilités à une nouvelle entité ou en impliquant les provinces dans les nominations du CRTC et dans ces procédures. Si une telle entente permettait de régler les problèmes d'une réglementation à deux

niveaux, elle réduirait par le fait même la flexibilité et la responsabilité des deux niveaux de gouvernement. À ce sujet, les commissaires expriment leur préférence pour une juridiction concurrente sous le couvert du fédéral, puisque cela permet de répondre aux objectifs clés d'assurer un réseau national de communications de toutes sortes et de rester sensibles aux intérêts des provinces.

Les institutions financières

Tout comme nos systèmes de transport et de communication assurent un lien vital entre les acheteurs et les vendeurs, entre les producteurs et les consommateurs, nos institutions financières sont un lien essentiel de l'infrastructure économique, offrant les liens nécessaires entre les épargnants et les investisseurs canadiens. Il y a eu, de façon traditionnelle, quatre types distincts d'institutions financières à la base de notre système financier : les banques, les compagnies de fiducie, les compagnies d'assurance et les courtiers en valeurs mobilières. Chacune de ces sources n'avaient accès qu'à quelques formes d'épargne et ne pouvaient procéder qu'à certains types d'investissement. On assiste en ce moment à une modification fondamentale du système, les différences entre ces quatre types d'institutions devenant de moins en moins marquées au fur et à mesure que chacune empiète dans des domaines qui étaient auparavant réservés à une autre.

L'évolution technologique rapide, stimulée par la concurrence internationale, est une des forces qui poussent à cette transformation. Ces modifications ont permis aux institutions financières d'offrir aux consommateurs toute la gamme des services financiers à un seul endroit. Le Québec procède à la déréglementation de ces institutions financières et cela a poussé les autres gouvernements provinciaux à suivre la même voie. Au niveau constitutionnel, le gouvernement fédéral a la juridiction exclusive sur les banques, alors que les gouvernements provinciaux réglementent le marché des valeurs mobilières et les courtiers qui opèrent sur ce marché. Quant au régime constitutionnel qui concerne les compagnies de fiducie et d'assurance, il est plus complexe.

Les ententes constitutionnelles actuelles se sont avérées satisfaisantes pour une réglementation effective des quatre types d'institution financière, mais cette nouvelle convergence fait apparaître de nouveaux problèmes constitutionnels. Si la distinction entre ces quatre types d'institutions s'efface, les régimes distincts de réglementation deviendront automatiquement dépassés. Le Conseil économique du Canada a prétendu qu'il faudrait les remplacer par une approche fonctionnelle à la réglementation, en appliquant des règles uniformes à la performance de services financiers donnés comme le courtage des titres, indépendamment de la nature de l'institution qui s'en occupe[7]. La *Loi sur les banques* pourrait ainsi réglementer les fonctions « bancaires » des compagnies de fiducie. Dans cette perspective, les développements technologiques du secteur financier semblent nécessiter les mêmes types de modifications à la réglementation dont on a déjà parlé en ce qui concerne les téléphones et les télécommunications. La question qui nous préoccupe ici est de savoir si le partage actuel des pouvoirs peut permettre une réglementation efficace basée sur la fonction[8].

Cette question a plusieurs aspects. Est-ce que le fonctionnement d'un système fonctionnel et efficace de réglementation impose un leadership fédéral? Si tel est le cas, le gouvernement fédéral détient-il l'autorité constitutionnelle pour assurer ce leadership? S'il l'a, est-ce que l'application de ce leadership susciterait une opposition importante des provinces? La dernière question est encore plus importante, quelles sont les grandes orientations qu'il faut suivre?

Il est beaucoup plus facile de poser ces question que d'y répondre. Les opinions sont partagées pour la première. Nous avons pu, malgré une réglementation très fragmentée, avoir un système financier intégré à l'échelle nationale et fort efficace. Pendant très longtemps, les banques ont été des institutions à l'échelle nationale. Les développements récents dans d'autres secteurs de l'industrie financière allaient également dans le même sens. Il faut cependant reconnaître qu'il y a eu de façon traditionnelle au Canada des griefs régionaux quant au fait que l'industrie financière était trop concentrée et donc insensible aux besoins et aux possibilités financières de régions données.

La réglementation provinciale du marché des valeurs mobilières est un exemple très intéressant. Il semble en principe qu'il y ait des arguments puissants en faveur d'une réglementation fédérale. On a toutefois, en pratique, obtenu sensiblement le même résultat avec des juridictions provinciales à cause du rôle dominant que l'Ontario, le centre de l'industrie financière canadienne, a pu jouer, souvent avec le Québec comme partenaire. Une étude préparée pour cette Commission prétend qu'il n'y a pas de raison sérieuse pour modifier cette entente : ici, la réglementation provinciale a répondu à des objectifs nationaux[9]. D'autres travaux de recherche ont une vision moins optimiste de l'avenir[10]. Il est probable, d'après eux, que l'évolution technologique, l'intégration internationale croissante des marchés de capitaux et le désir des provinces, en particulier du Québec, de réglementer les marchés pour réaliser des objectifs provinciaux de développement devraient soumettre dans un avenir proche le système à des pressions plus fortes.

Étant donné l'importance de nos institutions financières pour le développement économique efficace et l'adaptation de notre économie à un monde plus concurrentiel, il est indispensable de trouver des réponses à ces questions dans les plus brefs délais. Le comité qui a récemment fait enquête sur la réglementation des institutions financières canadiennes[11], un comité conjoint formé de représentants du gouvernement fédéral et de l'industrie, s'est penché sur certains de ces problèmes. Les provinces n'y ont pas participé pleinement, ce qui est malheureux étant donné qu'une bonne partie de l'expertise dans ce domaine est provinciale et que, comme on l'a dit, la juridiction dans ce secteur est partagée. C'est là un domaine dont le conseil des ministres responsables du développement économique pourrait surveiller l'évolution.

Les politiques d'ajustement et les politiques sociales

Les travailleurs et les employeurs canadiens doivent, dans le contexte d'un commerce plus libre et de politiques de stabilisation et de développements

infrastructurels efficaces, s'adapter avec un esprit créatif à l'évolution de la situation économique, en se détournant progressivement des activités en déclin pour s'intéresser aux nouvelles possibilités. Nous devrions nous intéresser à trois groupes de politiques, toutes conçues pour faciliter ce processus. Les gouvernements fédéral et provinciaux devraient tous deux jouer des rôles importants dans tous ces domaines.

La réduction des obstacles à la répartition des ressources du marché

Les commissaires ont énoncé, dans la Partie III de ce Rapport, des recommandations importantes pour réduire les limitations entravant la répartition des ressources du marché. Nous mettons l'accent sur l'importance qu'il y a à restreindre la tendance naturelle en politique à évincer des industries particulières. Il est bien évident que ce problème ne soulève pas de questions quant au partage des pouvoirs dans le système fédéral et qu'il s'agit tout simplement d'y apporter des limites. Les Canadiens devraient avoir conscience que le fédéralisme incite probablement à mettre en place des politiques « de sauvetage ». Les industries qui éprouvent des problèmes, que ceux-ci soient importants ou non en termes économiques, sont des éléments importants de la vie de chaque province et de chaque communauté. Les gouvernements provinciaux peuvent donc manifester un intérêt relativement important à ces industries. Si le gouvernement fédéral résiste à la tentation de les sauver, il s'exercera des pressions beaucoup plus importantes sur les gouvernements provinciaux pour qu'ils interviennent et pour qu'ils exercent également des pressions sur le gouvernement fédéral.

Une politique industrielle fédérale moins interventionniste aura tendance, dans cette perspective, à adoucir les conflits entre les gouvernements et entre les régions. Une source courante des griefs régionaux est la perception que les sauvetages fédéraux discrétionnaires dans des régions données répondent à des motivations hautement politiques. La réaction courante est : « Pourquoi ne faites-vous pas la même chose pour nous? » Si, à long terme, le gouvernement fédéral limitait beaucoup plus ce genre d'intervention, cela renforcerait la perception générale d'équité et de traitement égal.

La politique de concurrence et les normes sur les produits sont des instruments vitaux à la répartition efficace des ressources du marché. Il est essentiel de disposer d'une politique de concurrence efficace si on veut tirer pleinement partie des possibilités qu'offre une union économique. Le Canada n'a pas été très agressif dans ses mesures pour encourager la concurrence, ce qui s'explique peut-être en partie par notre situation constitutionnelle. La législation canadienne qui concerne la concurrence trouve sa justification constitutionnelle presque uniquement dans le pouvoir fédéral sur le droit criminel. Cela s'est traduit par des limitations des instruments de politique et de la gamme des remèdes disponibles, et par une certaine ambiguïté quant à savoir qui, du fédéral ou des provinces, doit entamer des poursuites. C'est là une excellente illustration de la tendance des exigences du fédéralisme qui exerce des contraintes sur les outils et les instruments servant à l'application d'une politique.

L'arrêt récent de la Commission nationale des transports tranché par la Cour suprême a réglé quelques-unes de ces questions[12]. Dans un jugement concurrent, le juge Brian Dickson a prétendu que la réglementation de la concurrence est une des activités auxquelles les gouvernements provinciaux ne peuvent pratiquement ni constitutionnellement s'adonner car « si la concurrence doit être réglementée, elle doit l'être au niveau fédéral ». Le juge Dickson s'est interrogé quant à savoir si cette situation implique que le gouvernement fédéral pourrait justifier une législation sur la concurrence en vertu des pouvoirs généraux sur les échanges et le commerce accordés par le paragraphe 91(2), plutôt que par les pouvoirs qu'il détient en vertu du code criminel. Il est essentiel, de l'avis des commissaires, de résoudre cette ambiguïté. La réglementation de la concurrence est, de toute évidence, un aspect de l'ensemble de la réglementation du commerce et des échanges au Canada. Nous proposons donc que le paragraphe 91(2) soit amendé de façon claire pour englober un pouvoir fédéral de réglementation sur la concurrence.

La réglementation sur l'étiquetage et les normes des produits est étroitement reliée à la politique de concurrence. Les arrêts récents impliquant Labatt et les magasins Dominion semblent avoir jeté beaucoup de confusion sur les pouvoirs du fédéral en cette matière. Ces décisions ont invalidé des articles importants de la *Loi des aliments et drogues* en alléguant une présumée intention d'imposer des normes à des produits fabriqués et commercialisés à l'intérieur d'une province. Cependant, dans le cas de Labatt[13], le produit en question était de la bière, un produit normalisé, publicisé et vendu à travers tout le Canada par des entreprises à l'échelle nationale et qui était tout simplement brassée dans chaque province. Décrire ces activités de brasserie, ainsi que toute une gamme d'autres genres de productions analogues, comme des activités locales est, comme l'a fait remarquer un économiste, « dangereusement déphasé par rapport à la structure moderne d'une économie de production, de promotion et de vente de biens de consommation[14]. » Dans le cas des magasins Dominion[15], il s'agissait de normes de classification définies par le fédéral pour des pommes, et l'essentiel de la même analyse s'appliquait. À l'examen de ces deux décisions, on s'aperçoit qu'elles réduisent sensiblement l'interprétation du pouvoir fédéral en vertu du paragraphe 91(2) pour réglementer les échanges et le commerce à travers le pays. Des normes et des définitions variant beaucoup dans des produits d'usage courant peuvent imposer des coûts élevés aux producteurs et aux consommateurs. C'est pourquoi les commissaires recommandent d'ajouter un élément aux pouvoirs généraux sur les échanges et le commerce : la réglementation des normes des produits.

Aucun de ces cas n'impliquait des questions importantes à l'échelle régionale. Dans les deux cas, des solutions efficaces semblaient hors de portée des provinces. Peu de provinces ont d'ailleurs manifesté un intérêt à légiférer dans ce domaine. Toutefois, si on se fie à des discussions constitutionnelles antérieures, une majorité de provinces a manifesté sa bonne volonté d'étudier un amendement constitutionnel qui traiterait des normes des produits.

Un dernier élément en faveur de l'élimination des obstacles nuisant à la répartition des ressources du marché est l'avis voulant que les gouvernements canadiens devraient s'efforcer de réduire, ou au moins de rationaliser, le poids

de la réglementation dans autant de domaines que possible. C'est là encore une recommandation d'ordre général que les commissaires expriment avec insistance auprès des deux niveaux de gouvernement. Dans de nombreux domaines, comme dans ceux des normes sur l'environnement, de la protection des consommateurs ou de la santé et de la sécurité au travail, les intervenants économiques se trouvent soumis à une réglementation provenant de deux sources et même parfois de plus, que ce soit sous la forme de dix régimes de réglementation provinciaux différents ou sous la forme de régimes fédéral et provinciaux. Cette pléthore de systèmes peut s'avérer très onéreuse. Par contre, dans le domaine de l'environnement, nous recommandons le renforcement d'un cadre de réglementation. Dans de nombreux cas, ce sont là des domaines relativement nouveaux de l'activité gouvernementale dans lesquels les deux niveaux de gouvernement progressent et dans lesquels il faut s'efforcer d'arriver à des relations stables.

Les commissaires souhaitent souligner deux points. Tout d'abord, dans les domaines où les régimes de réglementation provinciaux divergent, le modèle qui conviendrait le mieux serait l'harmonisation de lois provinciales par le biais de mécanismes interprovinciaux. En second lieu, quand des problèmes surviennent à la suite d'un partage des pouvoirs de réglementation entre le fédéral et les provinces, comme c'est le cas des télécommunications et des finances, nous pensons que le principe à retenir serait celui d'une réglementation fonctionnelle, c'est-à-dire la réglementation d'activités précises plutôt que d'institutions précises.

L'encouragement et la facilité d'adaptation

Tout au long de ce Rapport, nous avons mis l'accent sur la nécessité d'encourager la mobilité des travailleurs, pour qu'ils passent de régions à faibles possibilités de revenu à d'autres régions en offrant de meilleures. Nous avons recommandé un programme temporaire d'assistance au recyclage (PTAR) afin d'augmenter les encouragements au déplacement et à la formation. Nous avons fortement insisté sur le retrait des stimulants actuels, en particulier sur ceux du système d'assurance-chômage, qui encouragent certains types d'industries inefficaces. Nous avons également prôné une collecte et une diffusion plus efficaces des renseignements sur les possibilités d'emploi dans le pays. Le gouvernement fédéral a le pouvoir de traiter ces questions. Nous nous rendons cependant compte que l'accent mis sur l'ajustement à travers la mobilité semble aller à l'encontre de l'accent mis sur la prospérité d'un endroit. Il faut en effet savoir que l'appui apporté aux communautés existantes est souvent à la base des politiques régionales fédérales et de la plupart des politiques provinciales de développement industriel. À notre avis, les Canadiens doivent continuellement chercher un équilibre entre la prospérité d'un endroit et l'efficacité nationale et la mobilité des individus qui vont à l'encontre du maintien des communautés. L'activité des gouvernements peut certainement améliorer la prospérité de certains endroits. Quand cela n'est pas possible, les programmes temporaires d'assistance au recyclage (PTAR) offrent une forme idéale d'aide à l'ajustement.

La formation Les commissaires prétendent, dans la Partie V de ce Rapport, que la formation d'une main-d'œuvre canadienne compétente et qui s'adapte partout est essentielle à un acclimatement efficace aux nouvelles possibilités qui se présentent. Nous sommes également en faveur d'un nouvel équilibre entre la formation institutionnelle et la formation en cours d'emploi, dans le sens de l'approche précédente, et pensons que les programmes temporaires d'assistance au recyclage (PTAR) pourraient permettre d'y parvenir. Les activités de formation et de recyclage ont donné naissance depuis longtemps à des relations fédérales-provinciales complexes. D'un côté, la formation est un élément essentiel de la gestion économique nationale; elle est étroitement liée à de nombreux autres programmes fédéraux, comme l'assurance-chômage, et permet de satisfaire aux besoins du marché national du travail. D'un autre côté, la formation fait partie du processus d'enseignement qui relève des juridictions provinciales.

Le gouvernement fédéral a aidé, par le biais des programmes à frais partagés, à mettre sur pied des écoles et des collèges communautaires se consacrant à la formation dans les diverses provinces. Avec la *Loi sur la formation professionnelle des adultes*, c'est « l'achat » par le fédéral de places d'étudiants dans les cours de formation et de recyclage pour certaines personnes qui a retenu l'attention. La *Loi nationale sur la formation* de 1982 a accordé davantage d'importance au financement de la formation par le secteur privé, une tendance sur laquelle les commissaires sont d'accord. Il reste beaucoup de place pour l'expérimentation et l'innovation dans ce domaine. Nous ne croyons cependant pas qu'il soit nécessaire de déplacer les pouvoirs et les responsabilités. La formation étant un processus à nombreuses facettes qui peut durer toute la vie d'un individu, les gouvernements fédéral et provinciaux, comme les secteurs public et privé, doivent tous y participer. On a donc surtout besoin ici d'une coordination efficace. Nous pensons qu'au sein d'un vaste cadre national, les gouvernements du Canada et de chaque province pourraient arriver à une composition particulière de programmes pour cette province, le rôle du gouvernement fédéral étant alors de donner ses prévisions des besoins du marché national du travail, celui de la province étant de les donner pour son propre marché.

L'enseignement À peu près toutes nos valeurs, en allant de l'identité nationale aux valeurs sociales et culturelles en passant par l'efficacité économique, affectent l'enseignement. Dans la cinquième partie de ce Rapport, les commissaires ont constaté l'intérêt tout particulier de nombreux intervenants pour le caractère et la qualité du système d'enseignement canadien. Nous en avons conclu que les institutions canadiennes d'enseignement, en particulier celles du secteur postsecondaire, ne sont pas toujours réellement prêtes à faciliter l'adaptation ou à mettre l'accent sur l'excellence. Des changements importants doivent être apportés dans ce domaine et nous prétendons que c'est un cas typique pour lequel il faut réorienter l'activité du fédéral afin qu'il aide ces institutions d'enseignement à remplir leur tâche.

Le gouvernement fédéral joue déjà un rôle très important dans l'enseignement, principalement dans l'enseignement postsecondaire et dans la recherche. Il a dépensé en 1983–1984 plus de 3 milliards de dollars dans des

domaines rattachés à l'enseignement, plus de la moitié de ces dépenses allant à l'enseignement postsecondaire dans le cadre du Financement des programmes établis (FPE). Aucune condition n'est attachée à ces paiements de transfert et les montants versés ne sont plus nécessairement en relation directe avec les sommes réellement dépensées dans ce domaine.

Les commissaires font relativement peu de recommandations sur l'enseignement primaire et secondaire, l'activité fédérale y étant réduite. Le conseil interprovincial des ministres de l'Éducation (CIME) s'est livré à de vastes travaux de coordination des programmes d'enseignement, d'organisation d'échanges et d'autres activités du même ordre, et il pourrait encore pousser plus loin ses travaux. Nous croyons qu'il faut faire encore plus pour assurer le contrôle de la qualité des normes dans l'enseignement primaire et secondaire, ainsi que pour y mener des travaux de recherche pertinents. De façon idéale, les modifications apportées à ces orientations pourraient découler d'initiatives du secteur privé, et le travail ainsi réalisé influerait sur les deux niveaux de gouvernement. Nous constatons enfin que, dans la *Loi constitutionnelle de 1982*, les Canadiens se sont engagés à adhérer à une norme nationale fondamentale de l'enseignement : le droit à l'enseignement dans la langue officielle des minorités locales de chaque province, avec comme seule condition « là où le nombre le justifie ».

Les commissaires pensent que l'enseignement postsecondaire fait tellement partie d'un système national et international, et qu'il est tellement nécessaire à l'innovation pour la formation qu'il assure aux personnes compétentes et la recherche, qu'une réorientation du rôle du fédéral est essentielle, même s'ils estiment que les provinces peuvent et doivent conserver une responsabilité juridique dans ce secteur. Nous nous sommes intéressés, dans la Partie V de ce Rapport, à deux grandes options. La première serait de canaliser l'aide du fédéral à l'enseignement postsecondaire directement vers les étudiants. Décider d'agir en ce sens nécessiterait de procéder à une consultation attentive avec les provinces. En effet, dans le cadre des ententes actuelles, la part du financement du gouvernement fédéral dans l'enseignement postsecondaire varie tellement d'une province à l'autre qu'il serait important que la transition se fasse sans faire apparaître d'inégalités régionales.

Un tel modèle de subventions directes et inconditionnelles aux étudiants serait, de l'avis des commissaires, une utilisation constitutionnelle du pouvoir de dépenser. Toutefois, si le gouvernement fédéral voulait utiliser ces subventions comme un instrument plus actif de l'intervention fédérale – en s'en servant par exemple pour fixer des normes d'admission aux universités ou en pondérant les subventions accordées, en fonction des domaines et des champs d'étude – la situation serait alors passablement plus complexe. Une telle utilisation des fonds, en vertu de la législation fédérale dans les domaines de juridictions provinciales, pourrait être contestée avec succès. De façon plus pratique, cela pourrait provoquer des désordres dans le système si les provinces et les universités louvoyaient en permanence pour s'adapter à l'évolution des définitions des besoins du fédéral. Une telle situation pourrait se présenter si les provinces exerçaient peu d'influence sur les définitions retenues et si le gouvernement fédéral n'assumait aucune responsabilité sur les difficultés financières ou administratives que ces décisions provoqueraient.

C'est pourquoi nous ne croyons pas que les subventions ou les prêts versés directement aux étudiants devraient être utilisés à des fins sélectives.

Si Ottawa et les provinces décident que le gouvernement fédéral devrait s'intéresser davantage au contenu des politiques d'enseignement, une autre option serait de réinstaurer des conditions aux transferts fédéraux versés pour l'aide à l'enseignement postsecondaire. Le gouvernement fédéral pourrait établir un lien entre ces transferts et les dépenses réelles des provinces et exiger que cela se fasse dans le cadre d'objectifs nationaux clairs. Il serait fondamental, si on devait aller dans cette direction, de commencer par fixer avec précision de tels objectifs.

De façon plus générale, les commissaires pensent qu'il serait essentiel de procéder à une très vaste consultation fédérale-provinciale pour pouvoir déterminer des niveaux globaux de financement qui soient réalistes et productifs, ainsi que des objectifs nationaux d'enseignement dans le secteur postsecondaire. Force a été de constater avec tristesse que les accords fiscaux ont exercé une influence beaucoup plus importante sur les relations fédérales-provinciales que ne l'ont fait les objectifs mêmes de l'enseignement postsecondaire.

Le partage des avantages et des inconvénients de l'ajustement

Les commissaires ont prétendu, dans la Partie V de ce Rapport, qu'il est impératif, lors de mécanismes d'ajustement, de protéger ceux que cela affecte. Il est indispensable, pour réaliser ces ajustements avec succès, de disposer d'une politique sociale efficace, c'est-à-dire d'un filet de protection social bien conçu. Si on ne devait pas se protéger contre les effets néfastes du changement, cela ne ferait qu'accentuer la résistance politique à ces changements. Cela est vrai pour les particuliers, les communautés, les provinces et les régions.

On comprend donc que les politiques d'ajustement et les politiques sociales soient inextricablement liées entre elles. Une juridiction partagée est essentielle dans les deux cas. Les modifications au système fédéral depuis la Seconde Guerre mondiale ont été imputables dans une large mesure à la croissance de l'État-providence et sont devenues un élément central du fédéralisme coopératif. La *Loi constitutionnelle de 1867* confiait aux provinces la responsabilité de la plupart des aspects du bien-être social. L'évolution économique, démographique et sociale des années 1930, qui s'est accompagnée d'une modification des conceptions de la justice sociale, a bien démontré que les provinces ne pouvaient pas mettre seules sur pied un État moderne de « service social ». Certains programmes à frais partagés dans le domaine des retraites, de la santé, ainsi que dans d'autres, remontent aussi loin qu'aux années 1920. Le gouvernement fédéral a dû assumer davantage de responsabilités pendant la Grande dépression des années 1930 en fournissant aux provinces aide sociale et assistance pour leurs résidents. Pendant et après la Seconde Guerre mondiale, l'autorité juridique du fédéral dans le domaine de la politique sociale s'est élargie, car des amendements constitutionnels ont conféré au gouvernement central des pouvoirs en matière d'assurance-chômage et de retraite. C'est grâce à son pouvoir de dépenser que le

gouvernement fédéral a pu mettre en place le programme d'allocations familiales. Ce même pouvoir a permis la mise en place d'autres programmes à frais partagés dans les domaines de la santé, de l'enseignement postsecondaire et du bien-être, programmes comprenant tous des innovations qui étaient d'abord apparues dans les provinces.

À l'exception de l'aide sociale, le gouvernement fédéral est aujourd'hui responsable du fonctionnement de tous les principaux programmes de sécurité du revenu au pays, et il est le pourvoyeur de la plupart des fonds dépensés à ce titre. Il est également un intervenant majeur quand il s'agit des soins hospitaliers et médicaux, du financement des services sociaux et de l'aide sociale, le tout grâce au Régime à frais partagés d'assistance publique du Canada (RAPC). Quant aux provinces, il leur incombe d'organiser et d'assurer la fourniture des services sociaux, comme l'assistance aux familles, le bien-être et les soins de santé.

On constate une grande souplesse en politique sociale. Les façons dont les provinces administrent et financent les soins de santé varient beaucoup, même si la *Loi sur la santé* a réduit ces écarts. Les provinces conservent en effet beaucoup de pouvoirs discrétionnaires pour fixer les taux des allocations d'aide sociale et pour organiser et offrir les services. Elles assurent des versements complémentaires au programme fédéral de sécurité de la vieillesse grâce à des crédits d'impôt et à des versements directs. Quant au programme fédéral d'allocations familiales, il permet aux provinces de modifier les bénéfices en fonction de leurs propres priorités.

La politique sociale a également permis de respecter le caractère distinct du Québec. De nouvelles ententes fédérales-provinciales permettaient au Québec, en 1964, ainsi qu'à toute autre province d'ailleurs, de se retirer d'un bon nombre de programmes et de recevoir des fonds fédéraux équivalents sous forme d'une part accrue des recettes fiscales. C'est ainsi que Québec a pu mettre en place son propre régime de retraite contributaire, le Régime de rentes du Québec (RRQ), qui reste cependant étroitement coordonné avec le Régime des pensions du Canada (RPC) qui, lui, couvre le reste du pays.

La pièce maîtresse des propositions des commissaires en ce domaine est la création d'un Régime universel de sécurité du revenu (RUSR) qui se substituerait à tous les suppléments de revenus universels disponibles, mais serait sujet à réduction, à un taux de récupération dite *tax-back* relativement faible. Un tel système, qu'il soit assuré par l'intermédiaire du système fiscal fédéral ou par des paiements de transfert directs, semble relever de la juridiction fédérale. La responsabilité actuelle du fédéral dans le domaine des allocations familiales, de l'assurance-chômage (A-C) et de la sécurité de la vieillesse (S-V) démontre clairement que le fédéral a un vaste mandat de sécurité du revenu dont le RUSR ne serait qu'une suite logique. Nous croyons de plus que les provinces prises isolément ne seraient pas capables d'appliquer un tel programme.

La création d'un tel RUSR impliquerait, cependant, une modification profonde des relations fédérales-provinciales qui serait très salutaire au système fédéral, de l'avis des commissaires. La répartition, à parts égales, des responsabilités entre les deux niveaux de gouvernement pour les prestations d'aide sociale, qui existe actuellement dans le cadre du RAPC, prendrait fin et

les provinces n'auraient plus qu'à assurer un supplément au-dessus du niveau fixé de revenu garanti. Des modifications du système fiscal aideraient à financer le RUSR. Les provinces, si on retenait l'une des approches recommandées, pourraient retirer et céder au gouvernement fédéral un certain champ de taxation, et celui-ci devrait alors fournir l'ensemble du programme. Aux termes d'une entente qui paraît moins souhaitable aux commissaires, les gouvernements provinciaux pourraient ajouter aux paiements de transfert du fédéral un versement provincial. Cette proposition de RUSR, surtout si la première option était retenue, se traduirait par une clarification importante des responsabilités fédérales et provinciales : la responsabilité de l'aide au revenu de base reviendrait au gouvernement fédéral, qui fixerait un niveau minimum national; les provinces, quant à elles, seraient libres de relever le niveau de ces prestations en apportant un complément aux versements fédéraux. Cette proposition augmenterait donc la flexibilité fédérale et provinciale et améliorerait sensiblement la responsabilité des deux niveaux de gouvernement.

Il est cependant probable que les provinces s'opposent à un RUSR, si cette proposition devait avoir pour effet d'augmenter les responsabilités provinciales tout en diminuant les fonds dont disposent les provinces. Le gouvernement fédéral devrait donc mettre au point ce programme en étroite collaboration avec les gouvernements provinciaux. La clarification des responsabilités que le RUSR entraînerait n'éliminerait pas pour autant l'interdépendance fédérale-provinciale, puisque toute modification future au niveau des programmes aurait des conséquences immédiates sur les obligations des provinces.

S'il n'est pas possible de mettre en œuvre immédiatement un programme de ce genre, les commissaires suggèrent des modifications intérimaires progressives de la politique sociale. Tout d'abord, les prestations versées aux familles pourraient être rationalisées en remplaçant les programmes actuels par une simple démosubvention ou des crédits d'impôt, qui seraient progressivement réduits pour les familles dont le revenu dépasse 26 000 dollars par an. Une telle modification ne soulèverait pas de problèmes importants entre le fédéral et les provinces. Une seconde réforme, à laquelle il faudrait procéder immédiatement, comme on l'a déjà proposé dans la Partie V de ce Rapport, serait la révision du régime d'assurance publique du Canada (RAPC), afin de réduire ces caractéristiques qui laissent des « zones de pauvreté » et qui ne stimulent pas les bénificiaires de cette aide à réintégrer le marché du travail. Il faudrait, pour cette étape, avoir une grande part de coopération et de coordination entre le fédéral et les provinces. Le meilleur moyen d'y parvenir serait d'avoir recours au Conseil des ministres responsables de la politique sociale dont nous allons bientôt proposer la création.

Les commissaires ont également proposé d'apporter bon nombre de modifications au système d'assurance-chômage (A-C). Nous avons proposé de l'orienter davantage dans le sens d'une assurance rattachée au risque, en allongeant la période de qualification pour toucher les prestations et en retirant du programme les subventions à caractère régional. De telles modifications auraient d'importantes ramifications régionales et fédérales-provinciales. En effet, les prestations de caractère régional rattachées à l'assurance-chômage, ainsi qu'une période d'admissibilité courte, sont

devenues un élément important du système social de nombreuses communautés dans les provinces atlantiques. Il ne faut pas oublier non plus que des modifications fédérales unilatérales à l'assurance-chômage ont inévitablement des répercussions importantes sur les coûts de l'aide sociale à la charge des provinces.

Les modifications proposées par les commissaires affecteraient surtout les provinces les plus pauvres et au taux de chômage le plus élevé. Avec les ententes actuelles, les gouvernements provinciaux sont protégés, dans une certaine mesure, des réductions fédérales du niveau des transfert d'assurance-chômage. Dans le cadre du Régime d'assistance publique du Canada (RAPC), le gouvernement fédéral prend à sa charge la moitié de tout coût additionnel d'aide sociale. Si ce programme devait disparaître, ce mécanisme ne serait plus disponible et le programme d'assurance-chômage plus coûteux devrait le remplacer. Il faut donc évaluer avec soin les effets que de telles modifications à l'assurance-chômage auraient sur les besoins budgétaires des provinces, et le gouvernement central doit s'assurer que même les provinces durement touchées par ces modifications disposeraient d'une compensation. Il ne faut pas oublier que le principal objectif de ces modifications serait d'augmenter les encouragements à la mobilité des individus et non pas d'en faire porter le poids aux provinces.

Les villes qui ne vivent des ressources que d'un seul secteur d'activités, posent un problème d'ajustement particulier. La fermeture d'une mine ou un événement comparable peut pratiquement ruiner une communauté en une nuit. Les coûts de telles fermetures vont bien au-delà de ceux que doivent supporter les travailleurs employés dans le secteur précisément touché. Pour alléger le poids de tels chocs économiques, il faudrait une coordination des activités des trois niveaux de gouvernement. C'est pourquoi les commissaires proposent la mise en place d'un mécanisme analogue à celui qui est utilisé dans d'autres situations d'urgence : un groupe de travail fédéral-provincial-municipal expert en la matière, auquel participeraient des représentants de la communauté, devrait coordonner les efforts. Les commissaires ont suggéré, dans la cinquième partie de ce Rapport, que le PTAR, qui serait financé au moyen des économies réalisées grâce aux réformes proposées de l'assurance-chômage, compense les pertes d'actifs, comme la valeur du logement, imputables à la brusque désagrégation des fondements économiques d'une communauté.

Conclusions

Le fédéralisme est inévitablement un système complexe de gouvernement qui n'est pas rassurant pour les esprits qui aiment les choses claires. Nous, les Canadiens, l'avons cependant adapté avec succès aux besoins de notre société d'après-guerre, et il reste à nos yeux un moyen permettant d'appliquer des politiques bien adaptées à une grande diversité de besoins et d'intérêts dans tout le pays. Le fédéralisme canadien a également été une source de dynamisme pour notre société.

Cette Commission a examiné des buts et des objectifs en se demandant s'il était nécessaire de procéder à des modifications importantes de la structure et

du fonctionnement du système fédéral pour les atteindre. Certains lecteurs en déduiront que notre réponse est positive. Il est vrai que nous avons fait bon nombre de suggestions de modifications importantes : renforcer le pouvoir fédéral dans le domaine des échanges et du commerce, en lui en donnant de nouveaux dans le domaine de la concurrence et des normes sur les produits et redéfinir les responsabilités fédérales au chapitre de l'enseignement postsecondaire, pour n'en mentionner que deux. Les commissaires ont également constaté, en étudiant chacun de ces domaines, que le système avait un très large potentiel de flexibilité. Notre vision des choses n'est pas celle d'un gouvernement central désavantagé par le fédéralisme en face des défis à venir; c'est plutôt celle d'une vaste étendue de mesures à prendre au sein de la juridiction fédérale. Nous avons de plus adressé bon nombre de nos recommandations aux provinces, plutôt qu'au gouvernement fédéral, et avons conclu dans la plupart des cas que les provinces avaient les moyens d'y répondre. Enfin, nous avons reconnu que dans nombreux domaines de politique, le partage des juridictions n'est pas un accident constitutionnel, mais le reflet exact de la coexistence des préoccupations provinciales et nationales légitimes. Vouloir s'orienter vers une centralisation totale des pouvoirs, ou vers une large décentralisation dans de tels domaines, amènerait certainement les technocrates à négliger des dimensions importantes et à être moins sensibles aux intérêts vitaux de notre pays. C'est pourquoi nous pensons que le partage des juridictions dans les domaines de la formation, par exemple, est nécessaire et souhaitable. Nous pensons aussi qu'il est possible de concevoir des mécanismes efficaces permettant d'atteindre la coordination recherchée.

Les commissaires croient de plus que la juridiction fédérale sur les échanges et le commerce, et « de la paix, de l'ordre et du bon gouvernement » peut évoluer en fonction des besoins économiques qui se présenteront. Les tribunaux ont limité les pouvoirs sur les échanges et le commerce et le gouvernement fédéral s'est largement servi « de la paix, de l'ordre et du bon gouvernement » comme d'un pouvoir d'urgence. Ces deux pouvoirs sont toutefois venus en aide à des législations présentant une importance nationale propre à notre pays. Nous espérons que cela se renouvellera. Comme par le passé, il faudra arriver à un équilibre entre le dynamisme du fédéralisme et la vivacité des besoins nationaux. Tout élargissement législatif de ces deux formes du pouvoir fédéral devrait bien évidemment correspondre à un besoin auquel les législations fédérales ou provinciales actuelles, ne peuvent répondre; pour être efficace, il devrait s'appliquer uniformément dans tout le pays. Une telle législation devrait également, pour être acceptable, respecter les modèles économiques provinciaux en vigueur, qui ne devraient pas être ignorés, à moins qu'un besoin national évident et impératif ne l'exige. Même alors, cela ne devrait se faire que dans les limites qu'il faut pour répondre à des objectifs nationaux bien précis. Nous croyons donc qu'il est indispensable de protéger les objectifs provinciaux valables contre une intervention fédérale sans limitation des objectifs nationaux. Il pourrait y avoir cependant des cas auxquels les juges pourraient adapter les pouvoirs généraux du fédéral sur les échanges, en appliquant un concept d'intérêt national impératif « qui est plus large qu'un pouvoir d'urgence », mais plus étroit qu'un simple intérêt national

non défini. Nous attendons d'autres preuves de créativité juridiques dans la mise au point de principes constitutionnels de médiation.

Du point de vue de la démocratie et de la prise de décision efficace en matière de politique, les vertus du fédéralisme restent importantes. Non seulement l'existence de provinces aux pouvoirs importants concorde bien avec le sens politique que nous avons de notre pays, mais on constate également que les provinces offrent d'autres voies d'accès, d'autres forums pour résoudre les intérêts contradictoires et d'autres arènes permettant l'adaptation, l'expérimentation et le regroupement d'informations. La très grande complexité du fédéralisme assure une résistance et une capacité d'absorption aux chocs qui ne se retrouvent pas toujours dans les systèmes fortement centralisés.

Néanmoins avec les deux ordres de gouvernements qui déploient autant de moyens pour parvenir à la croissance économique dans un contexte international concurrentiel, les commissaires reconnaissent qu'il faut un degré élevé de coordination. On a fait beaucoup de recherche pour trouver le mécanisme qui conviendrait le mieux pour atteindre cette coordination, mécanisme qui devrait également permettre une évolution presque continuelle des structures politiques, grâce auxquelles notre gouvernement fédéral insère des points de vue nationaux et régionaux dans son propre processus de prise de décision politique. Les commissaires estiment que le mécanisme récemment mis au point pour les ententes sur le développement économique régional (EDER) est un modèle prometteur. Les EDER permettent une coordination bilatérale sur des objectifs fondamentaux, ainsi qu'une répartition des tâches reposant sur une entente définissant quelles responsabilités chaque niveau de gouvernement assumera et dans quels domaines. Ces ententes deviennent alors les abris sous lesquels les gouvernements négocient des ententes plus précises entre les divers ministères. Nous croyons que, dans ce cadre, il est souhaitable que chaque gouvernement cherche à prendre la responsabilité de la conception finale et de la mise en place des éléments qui conviennent à une entente plus large. Lors des discussions, le gouvernement fédéral devrait mettre l'accent sur sa perspective de l'ensemble de l'économie nationale et de l'intégration de chaque région dans cette économie, et chercher à maximiser les liens entre ces régions. Nous croyons également, conformément à l'importance constante que nous avons accordée à l'ajustement, que les efforts fédéraux devraient aider les provinces et les citoyens du Canada à s'adapter à un nouveau milieu compétitif.

Les contraintes que le fédéralisme fait reposer sur la gestion économique ne sont pas essentiellement de nature constitutionnelle. Elles sont plutôt imputables à la structure régionale de notre pays. Ainsi, ce n'est pas un manque d'autorité qui limitera les efforts fédéraux pour mettre moins d'emphase sur la prospérité d'un lieu et davantage sur la mobilité des individus. La difficulté réelle se situera dans une opposition politique et dans les besoins d'équilibrer des indications de conflict entre les différentes parties du pays. C'est pourquoi nous devons nous fier aux institutions politiques, tant au niveau national qu'intergouvernemental. Réorienter la politique économique canadienne ne sera pas facile. Il faudra en effet réaliser un nouveau consensus sur les stratégies de nos instruments de développement et

de répartition. Définir cette stratégie est une tâche qui incombe au leadership politique démocratique, qui s'inspirera des opinions émises par les citoyens dans une multitude de forums.

Notes

1. Canada, Ministère de la Reconstruction et des Approvisionnements, *Emploi et Revenu*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1945.
2. John D. Whyte, « Les dimensions constitutionnelles des mesures d'expansion économique » dans *Le partage des pouvoirs et la politique d'État*, vol. 61 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.
3. Samuel H. Beer pour le *Center for National Policy*, « Federalism: Lessons of the Past; Choices for the Future » dans *Federalism: Making the System Work*, Washington, D.C., *Center for National Policy*, 1982, p. 20.
4. On trouvera un résumé de cette étude dans le texte de Roger F. Swanson, *International Perspectives on the Canada-U.S. Relationship*, New York, New York University Press, 1978, p. 221–265.
5. Voir P.R. Johannson, « British Columbia's Relation with the United States » dans *Canadian Public Administration*, vol. n° 21, été 1978, p. 212–233.
6. Voir Richard Schultz et Alan Alexandroff, « La régulation économique et le système fédéral » dans *La régulation économique et le système fédéral*, vol. 42 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.
7. Voir : Conseil économique du Canada, *Efficiency and Population: A Study of Deposit Institutions*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1976.
8. Nicolas Roy, « La libre circulation des capitaux à l'intérieur de l'union économique canadienne » dans *La mobilité du capital et l'union économique canadienne*, vol. 66 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.
9. Voir Thomas J. Courchene, « La gestion économique et le partage des pouvoirs » dans *La gestion économique et le partage des pouvoirs*, vol. 67 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.
10. Consulter Schultz et Alexandroff dans *La régulation économique et le système fédéral*.
11. Ministère des Finances du Canada, *La réglementation des institutions financières*, Ottawa, Finances Canada, 1985.
12. *Procureur général du Canada* c. *Canadian National Transportation Ltd* (1983), 3 D.L.R. (4ᵉ) 16 (S.C.C.).
13. *Brasseries Labatt du Canada Ltée* c. *Procureur général du Canada* (1979) 110 D.L.R. (3ᵉ) 594.
14. David McQueen, « Commentary on James C. MacPherson, "Economic Regulation and the British North America Act" » dans *Canadian Business Law Journal*, vol. 5, 1980–1981, p. 225 et 227.
15. *Magasins Dominion Ltée* c. *La Reine* (1979) 106 D.L.R. (3ᵉ) 581.

Le partage des avantages de l'union économique

On a souvent eu l'impression que les politiques canadiennes étaient la politique des intérêts régionaux et des griefs régionaux. Alors qu'avec les autres pays on parle souvent en termes de relations entre le capital et le travail, les Canadiens parlent surtout en termes de régions et de provinces. La question « qui a quoi? » est exprimée en termes de territoire et de géographie. C'est là une constante de l'histoire canadienne, une constante qui prend ses sources dans notre structure sociale et économique variée, tout autant que dans nos institutions politiques. Les Canadiens sont récemment sortis d'une période au cours de laquelle cette perception régionale des avantages et des inconvénients avait été particulièrement manifeste. Les questions qui semblent avoir le plus divisé les Canadiens tout au cours des années 1970 ont dressé les régions les unes contre les autres. C'est là un thème qui est souvent revenu lors des audiences de la Commission.

On constate dans tout le pays un sens très marqué du grief. On a, en effet, le sentiment que les décisions du gouvernement fédéral ne répondent pas aux besoins des régions qu'elles affectent et, moins fréquemment mais de façon non négligeable, que les décisions prises exercent une discrimination contre une région donnée. On a demandé aux Canadiens, lors d'une enquête, s'ils étaient d'avis que leur province avait été traitée de façon équitable par le gouvernement fédéral. Les réponses étaient partagées. Ainsi, dans une enquête menée en 1977 dans cinq provinces, une légère majorité des répondants estimaient que leur province était toujours ou le plus souvent traitée de façon équitable. Il faut, toutefois, signaler que les résidents de l'Ontario étaient les seuls à être affirmatifs en ce sens, alors que la majorité des répondants de l'Île-du-Prince-Édouard, du Québec, de la Saskatchewan et de la Colombie-Britannique estimaient que leur province était traitée parfois de façon équitable ou encore, réponse assez rare, jamais. Dans une autre enquête, menée en 1979, 31,5 pour cent des Canadiens trouvaient que leur région payait plus que sa juste part du coût associé au gouvernement du Canada, alors que 5,4 pour cent seulement trouvaient qu'elle payait moins que sa juste part. La réponse, toutefois, la plus fréquente (63,2 pour cent) et qui obtenait la majorité dans toutes les provinces, à l'exception de l'Alberta (50 pour cent), montrait que la région payait sa juste part[1]. Ces données projettent donc une image mitigée. Cependant, de nombreux Canadiens estiment que la négociation au sein de la Confédération n'a pas donné de résultats équitables et qu'il est arrivé au gouvernement fédéral, à l'occasion, d'être davantage l'instrument des régions les plus peuplées du pays qu'un « gouvernement national ».

De telles perceptions ont des origines nombreuses. Elles sont dues, dans une certaine mesure, à un sens marqué de l'identité provinciale, dans laquelle la santé économique d'une province donnée reste un point de référence vital. Les mesures prises par les gouvernements provinciaux renforcent également ces perceptions. Il s'agit dans une certaine mesure d'un phénomène plus politique qu'économique : le sentiment d'être exclus du pouvoir dans la capitale nationale peut donner plus de force aux griefs régionaux.

Ces griefs régionaux ne sont pas un élément nouveau de la vie politique canadienne. C'est un thème que l'on retrouve constamment depuis les origines

de la Confédération. Les récriminations régionales ont alimenté toute une série de mouvements politiques de protestation dans l'Ouest : les Progressistes, les *United Farmers*, le Crédit social, la *Co-operative Commonwealth Federation*. Au Québec, les questions régionales ont également tenu une place de choix dans les expressions successives du nationalisme. Si cette tendance régionaliste a connu moins de succès au Canada atlantique, il n'empêche que des groupes comme le mouvement *Maritime Rights* des années 1920 ont souvent formulé leurs plaintes en termes régionaux quand ils demandaient un meilleur équilibre. Tout au long de l'histoire du Canada, ces griefs régionaux ont été exprimés à la fois sous forme de demande d'une plus grande autonomie provinciale qui permettrait aux provinces de mieux modeler leur avenir et sous forme de demande de politique fédérale qui serait plus sensible aux intérêts régionaux. Ces protestations régionales sont des demandes pour disposer d'une plus grande influence dans le processus de décision nationale et aussi pour obtenir parallèlement une plus grande liberté et une plus grande autonomie dans la prise de décisions.

Quant au sentiment d'inéquité qui est apparu quelquefois au Canada, il avait des origines différentes selon les époques et selon les lieux. Dans l'Ouest, par exemple, ces griefs étaient au départ rattachés à la perception que la politique nationale traitait la région comme un arrière-pays économique du Canada central, comme une source de matières premières et de gains à l'exportation, comme un marché protégé pour les entreprises de transformation et de transport du Canada central, sans oublier les intérêts financiers. D'un point de vue historique, le conflit s'est donc cristallisé autour des questions tarifaires et, dans une moindre mesure, sur la politique du transport. Pendant les années 1970, les provinces ont eu le sentiment qu'on ne leur permettait pas de retirer tous les avantages de la valeur croissante de leurs ressources naturelles, alors qu'elles voyaient dans ces ressources le moyen qui devait leur permettre de diversifier leurs économies et de faire glisser le pouvoir économique et politique en dehors du Canada central.

Dans les Maritimes, ce qui a alimenté ces griefs a été le long déclin de l'économie de la région au cours du XIX^{e} siècle, de son importance par rapport à l'ensemble du pays et la persistance des disparités régionales. Le ressentiment s'est accru dans les années 1970 au sujet de la dépendance continuelle envers les paiements de transfert, alors qu'en même temps la Nouvelle-Écosse et Terre-Neuve, en particulier, réalisaient qu'elles pouvaient transformer leurs économies en développant les ressources *offshore*. Au Québec, les griefs sont nés de la perception qu'on avait d'une politique nationale favorisant le développement économique ontarien et de contraintes imposées par le fédéralisme limitant l'aptitude du Québec à prendre en charge son propre développement économique. Quant à l'Ontario, il a tenté de réagir aux événements des années 1970 d'une façon « régionale » de crainte que son rôle dominant dans l'économie canadienne ne soit menacé à la fois par l'augmentation des revenus des ressources de l'Ouest et par les affirmations nationalistes du Québec.

Les gouvernements provinciaux ont eu tendance à exprimer ces griefs régionaux en se plaignant du rôle du gouvernement central et de ses mesures. Ils ont adopté l'opinion voulant que le modèle du développement économique

du Canada ne soit pas le résultat des forces économiques normales, mais, plutôt celui de l'utilisation du pouvoir politique par des grands groupes d'intérêt agissant à travers le gouvernement central. Ils ont également demandé au gouvernement fédéral de rééquilibrer les effets des forces du marché dans les régions qu'elles défavorisaient, en faisant usage de son autorité.

Ces attentes croissantes quant au rôle du gouvernement ont renforcé la tendance économique canadienne à voir les politiques en termes régionaux. De plus, l'importance croissante des forces internationales sur la vie intérieure est allée dans le sens de cette vision régionaliste. La diversité des bases économiques des provinces signifiait que les forces internationales auraient fort probablement des effets différents dans chacune d'elles. C'est pourquoi les tensions régionales des années 1970 ont dressé les producteurs de ressources contre les consommateurs et les transformateurs de ressources, ou encore les régions qui avaient intérêt à ce que les prix des ressources soient plus élevés se sont opposés à celles qui en voulaient de plus bas. Il faut, toutefois, noter ici que ces tensions n'étaient pas fondamentalement le produit de pressions d'origine intérieure, mais, plutôt, celui des forces internationales qui modifiaient sensiblement les termes des échanges entre les régions du Canada.

Toute cette vision des choses a été identifiée dans « la bataille des bilans » de la fin des années 1970. On s'est livré au cours de cette controverse à de savants calculs et à des efforts souvent polémiques pour trouver quelle partie du pays était ou n'était pas « perdante » et pour cerner plus précisément la répartition régionale des coûts et des bénéfices des activités du gouvernement fédéral. On a tiré peu de conclusions de tout ceci, si on a pu en tirer. Il était assez facile de trouver les sources de revenu d'impôt du fédéral, facile également de savoir où allait l'argent de la sécurité de la vieillesse, des allocations familiales ou les subventions au développement régional. Il était par contre beaucoup plus difficile d'évaluer les effets régionaux des vastes politiques structurelles. Cette tentative de trouver les gagnants et les perdants régionaux était d'ailleurs, pour de nombreux Canadiens, sans intérêt. Les questions importantes n'étaient-elles pas, en effet, l'économie nationale et le bien-être des particuliers? On constate ici la rupture entre notre tendance à percevoir le Canada comme un ensemble d'économies régionales avec des griefs historiques et notre sens du Canada avec une économie nationale dans laquelle les diverses parties contribuent distinctement au bien-être de l'ensemble.

Cette approche ne correspondait pas non plus à la subtilité de notre sens de l'équité, en ce qui a trait à la répartition des coûts et des avantages. Presque toutes les politiques et tous les programmes répartissent leurs avantages et leurs coûts de façon différente et il nous faut évaluer ces répartitions d'après de nombreuses catégories comprenant, entre autres, les catégories de revenu, l'âge et le sexe. Les écarts constatés entre les divers avantages régionaux peuvent être explicites et intentionnels, mais ils peuvent également être le résultat de politiques de redistribution définies dans d'autres catégories. À titre d'exemple, une politique conçue pour venir en aide aux personnes âgées profitera davantage aux provinces ayant les plus fortes proportions de

Canadiens âgés. Il ne faut pas non plus oublier que des politiques qui exercent délibérément une forme de discrimination sont perçues de façon différente. Il est évident que la discrimination en faveur des pauvres ou des désavantagés ne provoque pas les mêmes réactions que celles en faveur des riches et des puissants. Pour terminer, disons aussi qu'on ne juge pas de l'équité sur un simple programme ou une simple politique, mais en fonction des effets cumulatifs d'un bon nombre de politiques. C'est l'absence répétée d'une réponse ou la discrimination systématique qui conduit à l'aliénation.

En tant que commissaires, nous ne voulons pas dresser ici notre propre bilan de la Confédération. Nous nous intéressons plutôt à deux domaines précis de politiques : la péréquation et le développement régional. Les deux sont conçus pour venir à bout des disparités régionales qui persistent dans l'économie canadienne. Ce sont des politiques complémentaires, la péréquation étant destinée à réduire les conséquences fiscales d'un sous-développement relatif, alors que les politiques régionales sont conçues pour faire disparaître les désavantages économiques sous-jacents. Plus ces dernières politiques connaissent de succès, moins on a besoin de programmes de péréquation.

Les commissaires sont convaincus que la question d'équité réelle et perçue relève, pour l'essentiel, de la politique. Dans la mesure où les Canadiens concentrent leurs plaintes sur le manque d'équité et de réponse du gouvernement central et de ses agences, c'est à ce niveau-là qu'il faudrait faire des réformes. L'équité a également une dimension fédérale. Cela implique qu'il est légitime pour les provinces de s'intéresser au développement économique de leur propre région. Cela laisse aussi entendre que les provinces peuvent se sentir raisonnablement rassurées dans l'application de leur pouvoir constitutionnel et dans leurs titres de propriété sur les ressources à l'intérieur de leurs frontières. Ces derniers sont d'ailleurs essentiels à la pratique d'un pouvoir provincial efficace pour le développement économique.

La péréquation

Au cours de toutes les rondes successives du débat constitutionnel, il y a pratiquement eu unanimité pour enchâsser à l'article 36 de la Constitution l'engagement de principe de faire des paiements de péréquation. Les Canadiens ont ainsi reconnu formellement qu'un des éléments essentiels de la Confédération était la négociation. L'idée est que tous les citoyens ont droit à des niveaux raisonnablement comparables de services publics fournis par leurs gouvernements provinciaux pour des niveaux raisonnablement comparables d'imposition. Des variations de politique adaptées aux préférences locales étaient souhaitables, mais celle concernant la nature et la qualité des services dues à des différences de capacité à les rendre ne l'était pas.

Le programme de péréquation représente l'engagement le plus durable et le plus explicite au partage entre les régions du Canada. Ce programme prévoit le versement inconditionnel de fonds par le gouvernement fédéral aux provinces les moins riches. Il devrait atteindre, pour 1985–1986, un total de 5 milliards de dollars payables à toutes les provinces, à l'exception de la Colombie-Britannique, de l'Ontario, de l'Alberta et de la Saskatchewan.

L'harmonie apparente entre les provinces et le fédéral, que l'entente sur l'enchâssement de l'article 36 laisse imaginer, existe bien, malgré toute une série de malentendus sur la nature réelle des ententes de péréquation au Canada. On confond souvent la péréquation avec les programmes de développement régional ou avec les mesures de protection et de sécurité du revenu pour les particuliers. Les leaders séparatistes de l'Ouest ont souvent dépeint la péréquation comme un moyen permettant de faire des transferts directs des provinces riches en énergie de l'Ouest vers les provinces pauvres en énergie de l'Est. On a dit de la péréquation qu'elle était trop généreuse, qu'elle ne l'était pas assez, qu'elle était nécessaire à une répartition efficace du capital et de la main-d'œuvre, qu'elle était la cause première de distorsions dans ces modèles, qu'elle était trop mécanique et routinière et qu'elle était trop ponctuelle.

Les commissaires estiment que la péréquation est une caractéristique vitale de la Confédération canadienne. Cependant, même s'il y a de nombreuses raisons d'être fier de ce que les Canadiens ont réalisé dans ce domaine, il y a encore place pour l'amélioration. Étant donné la confusion qui règne autour de ce sujet, les commissaires souhaitent d'abord revoir les fondements de nos accords de péréquation.

Les principes de la péréquation

Les schémas de péréquation ne seraient pas nécessaires dans un état unitaire où tous les impôts seraient versés à un seul gouvernement et où l'ensemble des services offerts par le secteur public serait alimenté par eux. Il n'est pas nécessaire que le gouvernement traite tous les individus de la même façon, et il ne le ferait certainement pas. Les groupes à revenu plus élevé paieraient une partie plus importante de leur revenu en impôt; les grandes familles auraient droit à des déductions de base plus importantes du revenu brut que les petites, ceux qui n'ont pas de revenu recevraient plus sous la forme de transfert qu'ils ne paient d'impôt. De tels écarts dans le système de dépenses des revenus d'impôt sont délibérés et traduisent en vérité, même de façon imparfaite, un jugement sur la répartition équitable des avantages et des charges.

Or, dans un système fédéral, les citoyens sont confrontés à deux systèmes d'imposition et à deux sources de biens et de services publics. Il est fort probable que le traitement auquel les soumettent les gouvernements provinciaux varie. Certaines provinces peuvent décider d'offrir davantage de biens et de services par l'intermédiaire de leurs services publics et de financer ceux-ci au moyen d'impôts plus élevés. D'autres peuvent choisir des mécanismes plus ou moins redistributifs entre les classes de revenu. Il faut, cependant, avoir conscience que s'il n'y avait pas ces différences entre les provinces, qui traduisent des valeurs ou des préférences locales l'une des principales justifications du fédéralisme disparaîtrait.

De telles variations d'une province à l'autre ne sont pas un problème en soi. Si les gouvernements accomplissent fidèlement les vœux de la majorité de leurs électeurs, le système fonctionne comme il le devrait. Les variations de politique que nous connaissons traduisent la diversité canadienne au niveau provincial. Il est même probable qu'avec la libre circulation des personnes

d'une province à l'autre, ce modèle s'adaptera encore mieux aux préférences des citoyens. On pourrait en effet prétendre qu'en théorie, les citoyens qui déménagent en signe de protestation se regroupent en des sous-groupes relativement homogènes. Ceux qui préfèrent un secteur public actif vont dans les provinces qui ont choisi cette voie, alors que les autres peuvent se diriger vers les provinces qui ont choisi une approche différente.

Il y a, toutefois, une raison moins acceptable aux écarts entre les provinces. Toutes n'ont pas été créées égales au sens économique. Les revenus per capita varient en fonction de facteurs comme la richesse en ressources, l'amalgame d'activités et d'industries qu'on retrouve dans la province, le niveau d'urbanisation ou la facilité d'accès aux grands marchés. Un revenu moyen inférieur, qui s'explique par des salaires moyens inférieurs, des rendements sur les investissements plus faibles et des loyers moins rentables sur la terre et les ressources, signifie que le gouvernement de cette région a une capacité de prélèvement d'impôt plus faible et qu'il obtiendra donc moins de revenus pour un effort de taxation donné qu'un voisin plus riche. Une province plus pauvre devra donc offrir un niveau inférieur de biens et de services gouvernementaux à des taux d'imposition comparables à ceux en vigueur dans les autres provinces ou elle devra pratiquer des taux d'impôt plus élevés pour financer des niveaux comparables de services. Elle pourra encore choisir une combinaison des deux. Quelle que soit la solution retenue, les citoyens résidant dans une région plus pauvre seront traités différemment par leur gouvernement que leurs homologues des autres provinces. Cela tient, inévitablement, au fait qu'il y a des disparités dans les richesses économiques régionales.

Certains prétendront que de tels écarts sont tout simplement le prix d'un système fédéral : les provinces ne peuvent avoir la liberté totale de concevoir leur politique d'imposition des dépenses que si elles ont la pleine autorité de prélever des impôts. Si cela a pour résultat des variations dans les capacités de prélèvement d'impôts d'une province à l'autre, alors de telles variations sont inhérentes au fédéralisme. Les programmes fédéraux de protection et de sécurité du revenu seront destinés aux individus qui ont besoin d'aide.

Les commissaires rejettent cette logique pour deux raisons. Tout d'abord, et c'est la plus importante, cette logique va à l'encontre de ce que signifie pour nous être canadiens. Un élément essentiel qui caractérise la citoyenneté dans ce pays est qu'elle doit donner un accès relativement égal aux services gouvernementaux de base, quel que soit le lieu de résidence du citoyen. Si les commissaires acceptent que la distribution de ces services soit décentralisée, ils ne sont, par contre, pas près à accepter de trop grands écarts dans l'accès des particuliers à ces services en fonction des juridictions. Cet engagement à l'égalité régionale relève des mêmes principes que l'engagement envers les politiques sociales de bien-être.

La péréquation traduit la perception qu'ont les Canadiens d'une obligation commune, de notre interconnection avec la communauté locale, du bien-être et de la satisfaction qu'elle procure au sein de la communauté nationale. Ces dernières convictions reposent bien sûr sur l'assurance que nous avons de tous partager à peu près équitablement les bienfaits de notre société et d'en supporter tous à peu près équitablement le poids. La péréquation ajoute une

dimension régionale importante à ce sens d'appartenance partagée. Elle implique qu'il y a une forte communauté canadienne qui l'emporte sur l'existence de fortes communautés provinciales prospères. L'équité au niveau des particuliers ne reflète pas notre engagement comme Canadiens envers ces communautés provinciales. En tout état de cause, c'est l'adhésion de tous à l'ensemble de la communauté canadienne qui nous permet de comprendre la nécessité qu'il y a à assurer la vitalité de chaque élément constitutif de notre société.

Si la première justification que l'on peut donner à la péréquation est l'équité et la justice sociale, la seconde est certainement l'efficacité. Des travaux de recherche récents ont démontré que les variations entre les capacités fiscales des gouvernements provinciaux peuvent à elles seules provoquer des distorsions suffisantes pour réduire la production nationale globale. On peut arriver à corriger un tel résultat au moyen de schémas de péréquation bien conçus. L'argument de l'efficacité étant récent, et comme il met en évidence un débat aussi récent que les recommandations de la Commission, on peut le décrire rapidement[2].

La production nationale est maximisée quand le capital et la main-d'œuvre sont répartis entre les régions d'une façon telle que les contributions au produit national brut (PNB) de la dernière unité de capital employée et de la dernière unité de main-d'œuvre employée sont identiques. Dans des circonstances normales, la libre migration interne du capital et de la main-d'œuvre donnera automatiquement cette répartition optimale du capital et de la main-d'œuvre. En autant que les écarts de productivité se traduisent dans les salaires ou les rendements et en autant que la dernière fraction de la population active ou des investisseurs soit sensibles aux possibilités de gains associées à de tels écarts, les migrations continueront des régions à faible productivité vers les régions à haute productivité.

Mais qu'en est-il, s'il y a des écarts importants dans les capacités des provinces d'obtenir des revenus d'impôt? Un employé qui songe à se déplacer ne se contentera pas de comparer les gains offerts par le secteur privé dans les diverses régions, mais étudiera également le traitement auquel il sera soumis par les divers secteurs publics. Si une juridiction offre davantage de services gouvernementaux pour un même montant d'impôt qu'une autre, si les gains espérés sont comparables, la personne prête à se déplacer sera poussée à choisir l'endroit qui lui offrira le traitement le plus avantageux. Il y aura alors afflux vers cette province, qui poussera les salaires à la baisse jusqu'à ce que les avantages espérés des dépenses d'impôts compensent juste les gains plus faibles du secteur privé. Le contraire est également vrai des régions pauvres en revenu d'impôt. Les gains du secteur privé peuvent être plus élevés pour compenser la relative pauvreté des biens et services publics offerts. Une telle migration induite par la fiscalité répond davantage à des signes de politique qu'à des signes de marché basés sur la répartition la plus productive. On pourrait alors enregistrer une production plus faible, puisqu'il y aurait alors trop de travailleurs dans les régions avantageuses fiscalement et pas assez dans les autres.

Les paiements de péréquation offrent à une fédération les moyens de répondre à la fois aux problèmes d'équité et aux problèmes d'efficacité. Les

gouvernements provinciaux, qui ont une capacité fiscale inférieure à une norme acceptable, reçoivent sans condition des revenus de transfert, réduisant ainsi les écarts fiscaux avec les autres provinces. Ces transferts compensent en réalité l'absence d'assiette fiscale naturelle pour la province. Quand ces différences fiscales sont réduites, voire même effacées, les Canadiens, où qu'ils résident, ont alors, entre eux, un statut plus comparable dans leur relation avec leur gouvernement, et l'encouragement à des déplacements socialement inefficaces diminue.

Le seul objet de ces transferts est de permettre à une province d'offrir des services publics élémentaires à un niveau standard défini d'avance, sans devoir pour autant mettre en place un système de taxation trop lourd. Par contre, qu'une province décide d'utiliser ces fonds pour offrir des services précis ou qu'elle se contente de les redistribuer, c'est sa responsabilité. Comme l'a déjà affirmé la Commission royale sur les relations fédérales-provinciales (la Commission Rowell-Sirois) quand elle a abordé la question des subventions nationales d'ajustement (l'ancêtre de la péréquation) :

> *Si une province décide d'offrir moins de services et d'imposer une taxation plus faible, elle est libre de le faire. Elle peut également décider d'offrir de meilleurs services que la moyenne nationale, si ses habitants acceptent d'être imposés en conséquence. Elle peut également, par exemple, décider de négliger son réseau routier au profit de l'enseignement, ou de négliger l'enseignement au profit du réseau routier [...]*[3].

Les paiements de péréquation permettent d'assurer que tous les gouvernements peuvent assumer de façon adéquate les responsabilités qui leur ont été imparties, quelles qu'elles soient. Cela ne signifie en aucune façon une diminution de la liberté ou de l'autorité provinciale, ni un renforcement du contrôle du fédéral sur les provinces. Si ces paiements de péréquation devaient devenir, dans une certaine mesure, conditionnels, cela irait à l'encontre de l'esprit du fédéralisme.

La péréquation est une caractéristique fondamentale du fédéralisme canadien. Elle permet de réconcilier réellement le principe de l'autonomie provinciale avec le principe de l'égalité d'accès de tous les Canadiens aux services de base du gouvernement. Sans elle, il nous faudrait une fédération beaucoup plus centralisée, ou encore accepter de tolérer de plus grands écarts dans les niveaux de vie et un moins bon fonctionnement des migrations de la main-d'œuvre et de capitaux. La Commission Rowell-Sirois a été la première à attirer l'attention sur ce point, quand elle a précisé les motifs sous-tendant la proposition de subventions nationales à l'ajustement :

> *Elles sont conçues pour permettre à chaque province d'offrir à sa population des services satisfaisant à des normes canadiennes moyennes et pour permettre de venir à bout de la détresse et des situations honteuses qui affaiblissent maintenant l'unité nationale et gênent de nombreux Canadiens. C'est là la formulation concrète de la conception que la Commission a d'un système fédéral qui doit à la fois préserver une autonomie locale satisfaisante et permettre de construire un pays plus fort et plus uni*[4].

De toute évidence, les conditions d'après la Grande dépression, auxquelles la Commission Rowell-Sirois était confrontée, ne sont plus d'actualité; néanmoins leur principe reste valide.

Laisser entendre qu'un schéma de péréquation est souhaitable fait apparaître deux questions. Tout d'abord, on doit se demander si les écarts dans les traitements fiscaux qu'on constate entre les provinces doivent être égalisés en totalité, ou seulement partiellement. Cela fait apparaître à son tour toute une gamme de questions techniques secondaires. Ensuite, le financement et le fonctionnement d'un tel programme devraient-ils relever du gouvernement central, des provinces ou des deux ordres de gouvernement?

Il n'y a pas de réponse toute faite à la question « Jusqu'à quel degré la péréquation doit-elle aller? » La réponse traditionnelle que le Canada y a donné, dans les termes de la Commission Rowell-Sirois, a été que la péréquation est nécessaire pour atteindre des normes moyennes de service dans chaque province. Un ancien ministre fédéral des Finances disait que l'objectif de la péréquation était de permettre à chaque province d'assurer un niveau adéquat de services publics, sans pour autant devoir s'en remettre à des taux d'imposition nettement plus élevés que ceux des autres provinces[5]. On retrouve presque la même formulation dans l'article 36 de la *Loi constitutionnelle de 1982* :

> *Le Parlement et le gouvernement du Canada prennent l'engagement de principe de faire des paiements de péréquation propres à donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour leur assurer des services publics à des niveaux de qualité et de fiscalité sensiblement comparables.*

Il est en théorie assez facile de mettre au point un schéma de péréquation incorporant le principe de normes raisonnablement comparables. Les diverses approches qu'on a utilisées pendant une quarantaine d'années au Canada ont permis d'arriver à une formule de paiements de péréquation à toute province dont les taux moyens d'imposition ou les taux représentatifs (pas son propre taux d'imposition) généreraient des revenus inférieurs, per capita, à ceux obtenus au Canada en général. La méthode utilisée dresse d'abord la liste de toutes les grandes catégories de revenus accessibles aux provinces pour leur assiette fiscale provinciale moyenne ou représentative. On calcule ensuite un effort provincial d'imposition représentatif. On détermine à ce niveau un taux d'imposition qu'on juge représentatif de l'ensemble des provinces pour chaque catégorie de revenu dans l'assiette fiscale. En appliquant ces taux d'imposition à l'assiette fiscale et en normalisant pour la population, on obtient les revenus qu'une province devrait recueillir si elle avait une capacité fiscale moyenne ou représentative et prélevait des taux d'imposition moyens. Le chiffre obtenu donne le montant minimum de revenu auquel une province de cette taille devrait avoir droit.

L'étape suivante permet de calculer l'assiette fiscale réelle de chaque province. On procède à ce calcul pour chaque catégorie de revenu faisant partie de l'assiette représentative. En appliquant l'effort d'imposition provincial représentatif ou moyen (et non pas les taux d'imposition réels de la province) à cette assiette fiscale, on obtient le revenu total que la province pourrait obtenir si elle taxait toutes ses sources de revenu au taux moyen

national ou représentatif. Si les chiffres obtenus dépassent le plancher des revenus calculés ci-dessus, il n'y a alors aucun problème.

Le droit aux versements de péréquation est cependant nécessaire, quand les revenus d'une province obtenus en taxant sa propre assiette fiscale à des taux représentatifs moyens sont inférieurs au plancher des revenus calculés ci-dessus. Comme une province est assurée de toucher des paiements de péréquation pour combler cet écart, elle peut consacrer ses fonds à son secteur public pour améliorer sa performance par rapport à celle de la province canadienne moyenne ou représentative.

Ce qu'il est important de retenir ici, c'est que les revenus que la province recueille réellement n'entrent pas directement dans le calcul. La comparaison ne s'établit pas entre ce qui serait possible et ce qui est. On compare plutôt entre ce qui pourrait être, si la province était la province canadienne moyenne ou représentative, mesurée en termes à la fois d'assiette fiscale et d'effort de taxation, et ce qui pourrait être, si la province décidait d'imposer son assiette fiscale aux taux nationaux moyens ou représentatifs. Le niveau d'imposition que la province utilise n'affecte pas directement son droit à la péréquation. Plus la province imposera à des taux supérieurs aux taux représentatifs, plus les revenus totaux seront élevés, mais le droit à la péréquation ne disparaîtra pas pour autant. Par contre, si une province choisit de moins imposer, son droit à la péréquation n'augmentera pas pour autant. C'est là un contrepoids pratique au principe d'inconditionnalité de la Commission Rowell-Sirois.

Mettre cela en pratique soulève un grand nombre de problèmes techniques. Qu'est-ce qui serait exactement une assiette fiscale provinciale représentative? Faudrait-il y inclure toutes les catégories de revenu qui peuvent être accessibles aux provinces, ou uniquement celles qu'elles utilisent réellement? Comment faudrait-il interpréter les résultats, si toutes les provinces ne se servent pas des sources de revenu auxquelles elles ont droit? Quelles conséquences cela aurait-il si elles utilisaient toutes les sources de revenu disponibles, mais les traitaient parfois de façon fort différente? Quelle est la base qui convient pour taxer chaque catégorie de revenu? Est-ce que le niveau représentatif d'imposition devrait n'être qu'hypothétique ou devrait-il être rattaché à ce que les provinces canadiennes font en réalité? Les profits réalisés par les corporations de la Couronne devraient-ils entrer dans les revenus des gouvernements? Ce ne sont là que quelques-unes des questions qu'il faudrait aborder en mettant au point un schéma de péréquation. Comme on le verra ci-dessous, il arrive qu'une mauvaise conception engendre davantage de problèmes d'ordre général.

L'expérience canadienne

La première proposition précise de schéma formel de péréquation a été celle de subventions nationales à l'ajustement de la Commission Rowell-Sirois. Les tentatives antérieures pour atténuer les écarts dans les capacités fiscales des provinces étaient jusqu'alors restées ou implicites ou *ad hoc*. Les transferts aux provinces que le gouvernement fédéral avait accepté de faire en 1867 étaient, par nature, des formes de péréquation, puisqu'il s'agissait de subventions *per capita*. Il n'y avait pas de lien entre le montant prélevé par le

gouvernement fédéral auprès des résidents d'une province et les transferts effectués vers cette province. Il arrivait de plus que des versements spéciaux soient consentis à des provinces, en particulier, ou même à des régions entières. C'est ainsi que le Nouveau-Brunswick a reçu, dès le début, ces versements spéciaux, suivi de peu par la Nouvelle-Écosse. La Commission royale sur les réclamations des Maritimes (Commission Duncan) a enquêté en 1926 sur les réclamations de ces provinces; la Commission royale sur les banques et la monnaie au Canada (Commission White) a fait de même en 1933 pour les Maritimes et pour les Prairies. Il a fallu la Dépression des années 1930 et le risque de faillites imminentes de plusieurs provinces pour faire la preuve que ces ententes *ad hoc* étaient insuffisantes.

Les subventions nationales à l'ajustement, ainsi que la plupart des autres recommandations de la Commission Rowell-Sirois, étaient des accidents imputables à l'urgence en temps de guerre. Le gouvernement fédéral exerçait un contrôle exclusif sur la fiscalité des individus et des entreprises, sur les droits de succession et payait des loyers à chaque province selon une formule prédéterminée. C'était là, comme les solutions précédentes, une forme implicite de péréquation. La formule de péréquation que nous connaissons aujourd'hui est entrée en vigueur en 1957. Les accords de partage des impôts apparus cette année-là établissaient un lien entre le montant que le gouvernement fédéral transférait directement à chaque province et les revenus obtenus de cette province. Dix pour cent des revenus de l'impôt des particuliers d'une province allaient à la province, 9 pour cent des profits des sociétés et 50 pour cent des droits de succession versés au fédéral. Il est bien évident que 10 pour cent de l'impôt sur le revenu des personnes, prélevé dans une province plus riche, représentaient plus par contribuable que dans une province plus pauvre. Pour compenser ces écarts, le gouvernement fédéral transférait sans condition à chacune des provinces les plus pauvres un montant qui lui permettrait de ramener son rendement *per capita* pour ces trois impôts normalisés au niveau du rendement moyen des deux provinces les plus riches (l'Ontario et la Colombie-Britannique). Grâce à ce calcul, toutes les provinces, à l'exception de l'Ontario, avaient droit à des paiements de péréquation. C'est ainsi, qu'au cours de l'année financière 1957–1958, un total de 139,1 millions de dollars fut versé à neuf provinces.

Depuis sa création, le système de péréquation est devenu progressivement plus complet. C'est ainsi qu'en 1962, on rajoutait dans le calcul de l'assiette fiscale les revenus des provinces provenant des ressources naturelles. La norme était également abaissée au rendement moyen national des impôts entrant dans l'assiette fiscale. Ces deux modifications ont eu pour résultat que l'Alberta et la Colombie-Britannique n'ont plus eu droit à leurs paiements de péréquation. Plus tard, en 1967, 16 autres sources de revenus provinciaux, y compris celles qui n'étaient pas partagées avec le fédéral, furent rajoutées à l'assiette fiscale. Le nombre d'impôts entrant dans le calcul de l'assiette passait de 19 en 1972 à 29 en 1977. Ainsi, la péréquation se rapprochait de plus en plus des pratiques réelles d'imposition.

Le schéma de la péréquation a été durement mis à l'épreuve, au cours des années 1970, quand on a enregistré une augmentation marquée des revenus des ressources naturelles en Alberta, en Colombie-Britannique et en

Saskatchewan. Comme le schéma en vigueur prévoyait des versements fédéraux, toutes les autres juridictions avaient droit à des compensations pour leur manque de revenus de cette nature, y compris les provinces peuplées de l'Ontario et du Québec, et ce, même si le gouvernement fédéral n'avait pas en pratique d'accès direct à ces revenus. De plus, l'Ontario ayant connu un ralentissement économique, aurait eu droit à ces paiements de péréquation. Tout cela se produisait à une époque où on s'inquiétait de plus en plus de l'importance du déficit fédéral. Des ajustements adaptés à la formule retenue furent apportés, ajustements qui ont surtout redéfini la façon dont les revenus provenant de l'énergie étaient traités. Les règles furent changées pour exclure des paiements de péréquation les provinces dont les revenus *per capita* dépassaient la moyenne nationale. L'augmentation des revenus de l'énergie imposait l'abandon du concept de la péréquation complète.

Les questions simplement techniques ou conceptuelles n'ont pas été les seules à retenir l'attention, pendant cette période. Les revenus importants générés par l'énergie dans les provinces de l'Ouest, en particulier en Alberta, firent s'interroger sur la question plus fondamentale de la détermination d'une péréquation adéquate. On se demanda, de façon précise, si l'augmentation soudainement importante de la capacité fiscale de l'Alberta suffisait à autoriser les autres provinces à recevoir des paiements de péréquation plus importants. (Les revenus de l'Alberta provenant de ses propres sources avaient atteint, en 1980, 232 pour cent de la moyenne nationale.) On s'est demandé par exemple dans quelle mesure la bonne fortune de l'Alberta affectait les demandes de la Nouvelle-Écosse en services publics provinciaux. L'expérience canadienne du passé, qui comparait des niveaux raisonnablement comparables de services à des taux d'imposition raisonnablement comparables, ne nous renseignait pas beaucoup. Fallait-il faire la comparaison avec les provinces les plus riches, ainsi que dans la formule de 1957? Si tel était le cas, il fallait pour l'essentiel mettre en place une péréquation complète des revenus de l'énergie. Fallait-il se contenter d'une péréquation calculée sur les rendements d'impôt moyens nationaux, comme avec le système en vigueur alors? Cela revenait à reconnaître qu'un peu moins de la moitié des revenus de l'énergie entrerait dans la péréquation. Est-ce que des normes « adéquates » seraient plus ou moins exigeantes que des normes « comparables » ? Si tel était le cas, cela faisait appel à un critère relatif plutôt qu'à un critère absolu. Le gouvernement fédéral trouvait que même un tel engagement plus limité devenait de plus en plus difficile à financer. Sans les modifications de la formule imputables à l'énergie, les paiements de péréquation en 1981–1982 auraient dépassé de près de 3 milliards de dollars le niveau de 4,61 milliards estimés par ailleurs. Tout dollar additionnel de revenu en ressource allant aux provinces aurait imposé à Ottawa de verser en péréquation 75 cents de plus[6].

Certains analystes prétendaient tout simplement qu'il n'était pas nécessaire d'égaliser tous ces gains dus à la bonne fortune. Ce n'est pas parce qu'une province est subitement plus riche que l'aptitude des autres à fournir des niveaux acceptables de biens et de services publics pour un niveau d'imposition acceptable diminue. En d'autres termes, des revenus gouvernementaux plus importants dans une province ne créent pas des besoins plus importants dans d'autres provinces. D'autres, par contre, prétendaient que des écarts

aussi marqués entre les situations fiscales de l'Alberta et du reste du pays étaient intolérables. Comme la province la plus importante avait enregistré le déclin relatif le plus important et que la plus petite avait profité du boom, on accordait du poids politique à cet argument, étant donné que les résidents des provinces les plus peuplées pouvaient se servir de leur poids politique sur le gouvernement national pour obtenir un partage plus avantageux, que ce soit sous la forme de transferts ou de prix réduits.

C'était la première fois que des considérations sur l'efficacité jouaient un rôle important dans les débats sur la péréquation. Certains observateurs prétendirent que, puisque les revenus en énergie de l'Ouest n'étaient égalisés qu'imparfaitement, on créait un déséquilibre dans la migration du capital et de la main-d'œuvre d'une province vers l'autre. On disait que ce déséquilibre se faisait au détriment de l'ensemble du Canada, puisqu'il était imputable aux revenus des gouvernements plutôt qu'à des possibilités économiques. Les travaux menés sur ce sujet ont, en effet, montré que les migrations manifestaient une certaine sensibilité aux écarts fiscaux nets entre les provinces[7]. On a prétendu, lors de ce débat, que si l'on ne disposait pas d'un schéma de péréquation bien adapté, il en coûterait plus cher au Canada d'adopter les prix énergétiques mondiaux que de conserver les prix du pétrole à un niveau artificiellement bas[8]. L'argument était que l'efficacité imposait une certaine péréquation des revenus des ressources, même si l'on n'était pas convaincu de sa nécessité pour arriver à une plus grande égalité entre les Canadiens.

Le chef de file de ce nouveau point de vue sur la péréquation a été le Conseil économique du Canada (CEC) avec son rapport intitulé « Le financement de la Confédération, d'aujourd'hui à demain[9] ». Les concepts de l'équité provinciale et de l'efficacité économique apparaissaient comme les piliers formels du schéma de la péréquation qui remplaçaient le critère de normes comparables beaucoup moins précis. Cela a conduit le Conseil à proposer une péréquation complète de toutes les sources de revenu provinciales, à l'exception de celles qui étaient rattachées aux ressources. Dans ce domaine, on ne recommandait qu'une péréquation partielle. Le Conseil économique prétendait que, puisque les ressources sont, d'après la Constitution, la propriété des résidents des provinces, il fallait traiter les revenus qu'elles engendrent comme des revenus des particuliers et les imposer aux taux en vigueur pour les particuliers ou les entreprises. En appliquant ces taux, seul le rendement anticipé entrerait dans le calcul de la péréquation. Le Conseil économique du Canada faisait également bon nombre d'autres propositions, en particulier, la réduction de revenu imputable aux bas prix consentis pour l'hydro-électricité en Ontario et au Québec comptabilisée comme revenu de ressources.

Ces prises de position du Conseil sont apparues trop tard dans le débat pour avoir pu influencer les négociations qui devaient mener aux mesures actuelles de péréquation. Ces mesures, dans le cadre de la *Loi sur les ententes fiscales de 1982*, prévoyaient plusieurs modifications par rapport à la formule antérieure. La péréquation à une moyenne nationale était remplacée par la péréquation à une norme pour cinq provinces. Les provinces devaient recevoir la différence entre leur revenu hypothétique, à un taux d'imposition national moyen, et un niveau représentatif de fonds obtenu en appliquant ces taux

d'imposition moyens nationaux à la moyenne pondérée *per capita* de l'assiette fiscale de l'Ontario, du Québec, du Manitoba, de la Saskatchewan et de la Colombie-Britannique. En laissant l'Alberta hors de la norme, cela revenait tout simplement à mettre de côté le problème des revenus de l'énergie; la formule ignore maintenant tout revenu de cette source. L'exclusion de l'Alberta a fait baisser les attentes imputables aux revenus des ressources, alors que l'exclusion des quatre provinces de l'Atlantique faisait augmenter les attentes pour la plupart des autres sources de revenu.

La *Loi sur les ententes fiscales de 1982* comprenait également d'autres modifications aux ententes de péréquation. La couverture comprenait les revenus municipaux et 100 pour cent des revenus des ressources. L'exclusion de l'Alberta signifiait, cependant, que les revenus des ressources ne représentaient qu'une petite partie de ceux comptabilisés auparavant. On mettait des limites aux versements en en limitant leur croissance à celle de l'augmentation du produit national brut (PNB) depuis 1982. Une garantie de niveau minimum de paiement et de paiements transitoires faisait son apparition pour compenser les effets de modifications particulières dans certaines provinces. Ce sont le Québec et le Manitoba qui furent les principaux perdants à la suite de ces changements; la position des provinces atlantiques est restée sensiblement la même. Le passage au nouveau système a eu pour résultat de réduire les droits à la péréquation (y compris les paiements transitoires) de 11 pour cent, soit de 560 millions de dollars en 1982–1983, même si les versements ont encore dépassé de 13 pour cent ceux de l'année antérieure avec l'autre formule[10].

Les succès de la péréquation

Est-ce que la péréquation a effectivement permis d'adoucir les écarts entre les capacités fiscales des diverses provinces? Est-ce que les Canadiens ont atteint les normes fixées par la Commission Rowell-Sirois, il y a 45 ans? Puisqu'il n'y a pas de mesure précise de la capacité fiscale, il n'y a pas de réponse ferme à ces questions. On peut toutefois se servir de mesures indirectes pour se faire une idée des effets de la péréquation.

La première chose qui vienne à l'esprit quand on veut évaluer la capacité fiscale relative des provinces est de comparer les revenus réels actuels *per capita* d'une province à l'autre. On trouvera ces données au tableau 22-9. La première ligne indique les revenus de source propre, c'est-à-dire les fonds que les provinces ont prélevés en 1981–1982, en appliquant leurs taux d'imposition à leur propre assiette fiscale. Les variations entre les provinces sont importantes, allant d'un revenu *per capita* de 1 026 dollars en Nouvelle-Écosse à 3 900 dollars en Alberta. Il faut toutefois reconnaître que ce dernier chiffre, imputable au revenu imposant de l'énergie, est un exemple extrême. Si l'on exclut de l'échantillon l'Alberta et la Saskatchewan, l'écart se réduit de beaucoup, allant de 1 026 dollars à 1 765 dollars. Il n'empêche qu'il y a d'importantes disparités de revenus entre les provinces. Les quatre provinces de l'Atlantique et le Manitoba sont les plus pauvres, alors que le Québec, l'Ontario et la Colombie-Britannique se situent entre celles-là et l'Alberta et la Saskatchewan. La seconde ligne du tableau 22-9 additionne les transferts

TABLEAU 22-9 Péréquation et finances provinciales, 1980–1981

Ligne	T.-N.	Î.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	Qc	Ont.	Man.	Sask.	Alta.	C.-B.	Total
1. Recettes découlant de ressources propres ($ par habitant)[a]	1 228	1 090	1 026	1 092	1 648	1 455	1 276	2 121	3 900	1 765	1 749
2. Recettes découlant de ressources propres en plus des transferts fédéraux autre que la péréquation ($ par habitant)[b]	1 871	1 745	1 653	1 692	2 272	1 973	1 836	2 631	4 422	2 335	2 308
3. Recettes provinciales brutes (ligne 3 plus péréquation) ($ par habitants)	2 514	2 445	2 176	2 224	2 543	1 973	2 169	2 672	4 422	2 335	2 449
4. Péréquation en tant que pourcentage des recettes découlant de ressources propres[c]	52,4	65,1	51,0	48,7	16,5	0,0	26,1	1,9	0,0	0,0	8,1

Source : Thomas J. Courchene, *Equalization Payments: Past, Present and Future*, Toronto, Conseil économique de l'Ontario, 1984, p. 153.

a) Données sur la population fournies par le ministères des Finances (1982[a], 15)

b) Mêmes tableaux qu'au point a;

c) Données sur la péréquation tirées d'un discours prononcé par l'Honorable A. MacEachen (1981, tableau V-1). Les recettes provenant de ressources propres calculées à partir de données reflétées au tableau II-4 du document cité.

fédéraux autres que les paiements de péréquation au revenu propre de la province. Certains transferts étant de façon implicite une péréquation, les disparités entre les provinces sont réduites dans une certaine mesure, mais restent importantes. Les paiements de péréquation apparaissent à la troisième ligne. Là, les écarts entre les provinces se réduisent sensiblement et le classement des provinces change. L'Alberta est toujours la province la plus riche, mais l'Ontario va au bas de la liste. En effet, cette province ne disposant pas de revenus des ressources et n'ayant pas droit à la péréquation, elle a la plus faible capacité fiscale, même si elle est en apparence la province la plus industrialisée. L'importance de la péréquation pour certaines provinces se manifeste à la quatrième ligne du tableau 22-9. Les paiements atteignent presque les deux tiers des revenus que l'Île-du-Prince-Édouard est capable de prélever par elle-même et représentent environ la moitié du revenu correspondant pour les trois autres provinces de l'Atlantique.

Il ne faut, toutefois, pas prétendre que les chiffres du tableau 22-9 donnent une mesure absolument précise des capacités fiscales relatives. Ils indiquent les revenus réels des provinces et sont donc le résultat à la fois des possibilités de revenu et des efforts pour obtenir ces revenus. La péréquation voulant égaliser la capacité des provinces à générer des fonds, on obtiendra une réponse plus valable en cherchant à voir ce qui se produirait, si chaque province appliquait les mêmes taux.

On trouvera au tableau 22-10 l'assiette fiscale *per capita* pour trois périodes, depuis 1972. On constate, aux trois premières lignes, les importantes variations qu'il y a entre les revenus des sources propres aux provinces. Si, dans le cas de l'Alberta, ils atteignent 217 pour cent de la moyenne nationale, pour l'Île-du-Prince-Édouard, ce n'est que 55 pour cent. Les autres provinces atlantiques ne font pas beaucoup mieux. Ce sont ces chiffres qui, plus que n'importe quels autres, démontrent le besoin de péréquation dans la fédération canadienne. S'il n'y avait pas ces compensations, les écarts entre les aptitudes des provinces à offrir le bien-être à leurs résidents seraient par trop élevés.

Ces écarts ont augmenté sensiblement depuis 1972, à cause des importants revenus de l'énergie dans l'Ouest. On le voit clairement de la quatrième à la sixième ligne du tableau. Il faut, toutefois, signaler que, même sans les revenus des ressources, l'Alberta et la Saskatchewan auraient encore été les provinces qui auraient le plus profité des augmentations de fonds. Cela tient au fait que les revenus des personnes et des entreprises y sont plus élevés, que les ventes au détail sont plus importantes et que l'activité autour de l'énergie stimule le reste de l'économie. Les commissaires souhaitent enfin attirer l'attention sur la différence de position du Québec dans les deux tableaux. L'écart entre des chiffres relativement élevés au tableau 22-9 et des chiffres relativement faibles au tableau 22-10 s'explique par des taux d'imposition supérieurs à la moyenne et démontre l'importance de la normalisation des efforts réels d'imposition, quand on veut comparer les capacités fiscales relatives.

Les lignes sept à neuf du tableau 22-10 montrent les effets des paiements de péréquation. Ces paiements réduisent largement les écarts entre les provinces. Ainsi, les revenus de l'Île-du-Prince-Édouard atteignent mainte-

TABLEAU 22-10 Indices de la base d'imposition par habitant, exercices financiers choisis

	(moyenne nationale = 100)									
Base des recettes	**T.-N.**	**Î.-P.-É.**	**N.-É.**	**N.-B.**	**Qc**	**Ont.**	**Man.**	**Sask.**	**Alta.**	**C.-B.**
Recettes provenant de ressources propres										
1972–1973	62	59	72	71	85	110	90	85	134	120
1976–1977	60	57	66	67	82	99	85	106	201	112
1981–1982	59	55	66	66	78	94	79	112	217	111
Recettes provenant de ressources propres moins ressources naturelles										
1972–1973	61	62	75	72	87	115	93	82	111	114
1976–1977	62	62	72	73	89	108	92	101	128	112
1981–1982	62	62	73	73	87	104	87	103	139	114
Recettes provenant de ressources propres plus péréquation										
1972–1973	85	84	87	87	90	104	93	94	125	113
1976–1977	85	85	86	86	88	93	90	100	188	105
1981–1982	83	83	84	84	86	88	88	105	203	104
Recettes provenant de ressources propres plus tous les paiements de transferts										
1972–1973	95	102	91	92	95	101	95	93	121	106
1976–1977	92	104	91	93	93	91	93	100	171	103
1981–1982	90	96	89	92	90	87	90	106	186	102

Sources : Thomas J. Courchene, *Equalization Payments: Past, Present and Future*, Toronto, Conseil économique de l'Ontario, 1984, p. 158.

a) Les recettes provenant de ressources propres et les paiements de péréquation sont calculés en fonction de la nouvelle formule de péréquation applicable aux bases d'imposition. Ainsi, tous les revenus provenant de ressources d'énergie renouvelables et des impôts fonciers sont inclus dans la formule de péréquation. La moyenne nationale, et non la moyenne de cinq provinces qui caractérise la formule actuelle, constitue la norme de péréquation.

nant 83 pour cent de la moyenne nationale qui est elle-même largement gonflée par les revenus de l'Alberta. La performance des sept provinces les plus à l'est ne varie que de 83 à 88 pour cent par rapport à la moyenne nationale. Si l'on en ajoute d'autres aux transferts fédéraux, comme on le fait aux trois dernières lignes du tableau, on réduit encore davantage ces disparités. Les provinces atlantiques ont maintenant des revenus potentiels d'environ 90 pour cent de la moyenne nationale. Il est ironique de constater que l'Ontario a maintenant les revenus potentiels les plus faibles : 87 pour cent de la moyenne nationale. Cela ne s'explique pas par des taux d'imposition plus élevés, puisque l'effort d'imposition de l'Ontario est la moyenne du pays, mais cela explique cependant pourquoi l'Ontario aurait eu droit à des paiements de péréquation entre 1977 et 1982, mais ne les a pas reçus. La Colombie-Britannique et la Saskatchewan se situent légèrement au-dessus de la moyenne nationale, alors que l'Alberta est loin devant.

Ces chiffres démontrent donc que la péréquation et d'autres paiements de transfert fédéraux produisent des effets. Ils sont efficaces pour égaliser l'accès des trésoreries provinciales aux revenus publics. Les commissaires concluront donc que la péréquation a certainement contribué de façon importante à la réduction de la variation de la capacité fiscale d'une province à l'autre.

Il semble que la tendance vers une péréquation plus marquée ait cessé et se soit même peut-être renversée, à cause des effets des revenus de l'énergie et, dans une moindre mesure, du besoin de restriction. « Avec le temps, le niveau auquel les revenus des provinces sont égalisés, diminue par rapport au niveau moyen national de capacité fiscale[11] ». Ainsi, en 1972–1973, après tous les transferts, aucun gouvernement provincial ne se situait en-dessous de 90 pour cent de la capacité fiscale moyenne nationale. En 1981–1982, deux provinces étaient cependant en-dessous de ce niveau. En 1972–1973, la province la plus riche avait une capacité représentant 121 pour cent de la moyenne nationale, en 1981–1982, 186 pour cent. Des modifications plus récentes ont également réduit, dans une certaine mesure, l'engagement à la péréquation. On a calculé[12] qu'en 1982–1983, la nouvelle norme des cinq provinces réduisait les paiements aux taux de péréquation de 732 millions de dollars, par rapport à ce qu'ils auraient été avec l'ancienne formule, c'est-à-dire 4 557 milliards de dollars. Cette réduction était toutefois atténuée par les paiements transitoires au Québec et au Manitoba, les provinces les plus touchées par les changements. La limitation de l'augmentation des paiements de péréquation au taux d'augmentation du PNB indique également que, dorénavant, ces paiements ne seront plus sans limite.

La péréquation a permis au Canada de réduire sensiblement les écarts entre les diverses aptitudes des provinces à fournir des services à leurs citoyens. Néanmoins, les écarts entre les provinces restent importants et le système a eu beaucoup de difficultés à contrer les effets inégaux produits par les revenus du pétrole et du gaz. Les modifications récentes ont réduit, dans une certaine mesure, le niveau global de péréquation. En qualité de commissaires, nous souhaitons insister sur le fait que, à notre avis, le concept de partage qui repose dans la péréquation est toujours appuyé fortement par les Canadiens de tout le pays. Si certains aspects du programme sont controversés, l'engagement constitutionnel de l'article 36 reflète indéniablement un consensus national.

Questions et propositions

Les Canadiens doivent d'abord décider de l'interprétation à donner aux principes sous-jacents à la péréquation au Canada. Est-ce que prévaudra l'interprétation rigoriste de la formulation de l'article 36 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, qui stipule qu'il faut « assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables »? Ou bien, la péréquation sera-t-elle un moyen permettant aux juridictions les moins prospères du pays de partager également et automatiquement les bonnes fortunes de leurs voisins mieux nantis?

Il n'y a pas de réponse simple à ces questions. La réponse qui sera donnée sera en même temps un jugement sur les objectifs de la fédération canadienne. Les commissaires ont tendance à favoriser une interprétation laxiste de l'engagement de la nation à l'égard de la péréquation que celle contenue dans le programme actuel de péréquation. Nous croyons qu'il est temps de changer les normes minimales de ce dernier pour adopter des mesures plus complexes de répartition des revenus. Nous justifions cette recommandation pour une raison importante : il est évident que les provinces ont assumé un rôle beaucoup plus important dans la fédération que celui qu'elles jouaient en 1940, à l'époque de la Commission Rowell-Sirois, ou encore en 1957, lors de la mise en place des premiers schémas de péréquation. Les citoyens canadiens sont maintenant beaucoup plus dépendants de leur gouvernement provincial pour toute une gamme de services. Si l'on accepte dans les grandes lignes que cette orientation a la préférence des Canadiens, l'aptitude de ces gouvernements provinciaux à offrir ces services devient beaucoup plus importante. Par conséquent, les disparités entre les provinces deviennent beaucoup moins acceptables.

La question suivante, à laquelle il n'y a pas non plus de réponse simple, est : qui devrait appliquer le programme? La réponse dépend de la vision que les Canadiens ont de la fédération. Il est possible de choisir entre trois modèles. Tout d'abord, la péréquation pourrait rester la seule responsabilité du gouvernement fédéral. Ce gouvernement souhaiterait alors certainement consulter les provinces et d'autres groupes intéressés, mais il ne serait pas nécessairement lié à leur avis. Une variante de ce modèle permettrait aux gouvernements provinciaux de contribuer plus activement à la conception du programme, peut-être en accordant en contrepartie au gouvernement fédéral l'accès à certaines sources de revenu, comme les revenus des ressources qui relèvent maintenant de la juridiction provinciale.

Selon la logique qui sous-tend le premier modèle, la redistribution au sein de la fédération est, et devrait être, la responsabilité du gouvernement national. Le problème repose toutefois sur le fait que l'engagement financier du gouvernement fédéral est, dans une large mesure, fonction des politiques fiscales provinciales, et qu'il devrait néanmoins égaliser des sources de revenu, même s'il n'y a pas accès.

Un second modèle, de type plus confédéral, a retenu l'attention au cours des dernières années. Certains observateurs ont proposé de faire de la péréquation une question interprovinciale, les provinces faisant alors des partages entre elles. Le potentiel en recettes fiscales de chaque province serait

calculée de façon indépendante. Celles qui enregistrent des excédents contribueraient alors à un fonds qui servirait à effectuer des versements aux régions les moins avantagées financièrement. On pourrait incorporer dans ce calcul toutes les sources de revenu, même les revenus non perçus. L'entente serait alors exclusivement du ressort des provinces; il leur reviendrait de décider quel pourcentage des excédents fiscaux serait imposé et quels déficits fiscaux seraient compensés.

Une troisième option est celle d'un schéma de partage à deux niveaux dont un est supérieur à l'autre, schéma qui répartirait les responsabilités de péréquation entre les deux ordres de gouvernement. Il est vrai qu'il existe de nombreuses propositions de cette nature, mais toutes commencent par mettre à l'écart les revenus des ressources, puisque ceux-ci relèvent en totalité du domaine provincial. Le gouvernement central continuerait à appliquer un schéma de péréquation comparable à celui en vigueur avant 1982, mais sans tenir compte des catégories de revenus rattachées aux ressources. Les revenus versés en vertu du premier niveau proviendraient des bases d'imposition que beaucoup de provinces partagent d'ailleurs déjà. Si les déboursés augmentaient à cause de revenus additionnels en impôt sur le revenu dans une province riche, le gouvernement fédéral aurait alors accès à ces revenus et aurait la responsabilité d'assurer les paiements. La péréquation des revenus de ressources serait, quant à elle, la responsabilité de l'ensemble des provinces. Les gouvernements provinciaux définiraient la capacité moyenne de revenus des ressources du pays. Comme dans le second modèle, les provinces ayant des revenus supérieurs à la moyenne contribueraient, avec une partie de leur excédent, à financer les versements effectués aux provinces se situant en-dessous de cette moyenne. Dans l'ensemble, les versements seraient équilibrés dans la mesure où le total des versements faits par les provinces riches en ressources serait équivalant aux déboursés versés aux autres.

Les commissaires recommandent que le gouvernement fédéral garde la première responsabilité du fonctionnement du programme de péréquation. Les deux autres options sont certainement intéressantes, mais présentent deux défauts. Il n'est tout d'abord pas évident que les provinces souhaitent jouer le rôle de redistribution plus important exigé par les deux autres modèles. Les propositions allant dans ce sens se sont heurtées à beaucoup d'hostilité il y a quelques années, et l'on ne voit pas pourquoi elles seraient mieux reçues aujourd'hui. Les provinces riches en ressources estiment qu'un tel schéma les priverait de leurs revenus bien mérités; les provinces pauvres en ressources ne souhaitent pas être dépendantes du bon vouloir des provinces plus avantagées. Plus important encore, les deux schémas refuseraient de reconnaître au gouvernement fédéral une partie ou la totalité de son rôle traditionnel de redistribution dans la fédération.

Comme nous avons pu le constater, traduire les principes généraux de péréquation dans un schéma opérationnel est fort complexe, surtout dans un contexte fiscal particulièrement changeant. Des modifications mineures, un petit nombre d'accrocs possibles et des statistiques équivoques peuvent avoir des conséquences importantes pour une province donnée. C'est pourquoi les commissaires ne peuvent que s'en tenir à des recommandations d'ordre

général, qui soient cohérentes avec leurs prises de position sur les partages et avec celles qui veulent que le gouvernement fédéral soit le principal responsable des accords de péréquation.

Le Canada devrait revenir à une formule de péréquation qui tiendrait compte des dix provinces. Le système actuel, qui exclut arbitrairement cinq provinces du calcul, laisse trop de place à la distorsion, à la stratégie et aux effets non souhaités. Ainsi, si une entreprise décidait de quitter l'une des provinces exclues, l'Alberta par exemple, pour l'une de celles qui font partie de la formule, l'Ontario par exemple, le droit à la péréquation de la province accueillant l'entreprise augmenterait selon cette formule, en proportion de l'augmentation de l'assiette fiscale. Si cette même entreprise se déplaçait vers la Nouvelle-Écosse, le schéma de péréquation ne serait pas touché, puisque ni l'Alberta ni la Nouvelle-Écosse ne font partie des cinq provinces retenues dans le calcul. Comme l'a fait remarquer un ministre des Finances en ne plaisantant qu'à moitié, les provinces sans péréquation pourraient avoir avantage à gonfler leurs dépenses de développement à la façon de l'Ontario. La péréquation devrait reposer sur l'évaluation la plus grande possible de la capacité fiscale des provinces. Procéder à des ajustements conjoncturels avec quelques provinces seulement afin de régler des problèmes financiers n'est pas souhaitable et rend confus des principes fondamentaux.

Il faudrait également englober une partie des revenus des ressources – plus grandes que 0 pour cent mais nettement inférieures à 100 pour cent – dans la péréquation. Il n'existe pas de chiffre magique, mais il semble que 20 à 30 pour cent soit un compromis acceptable entre les deux extrêmes de la pureté théorique et de la réalité politique. Ce type de proposition a été appuyé par le Groupe de travail sur les ententes fiscales de 1981, le gouvernement de la Saskatchewan de cette époque et le Conseil économique du Canada dans son rapport de 1982.

Le Groupe de travail appuyait cette proposition parce que, si les ressources naturelles appartenaient à des intérêts privés, 20 pour cent des revenus du secteur allaient en impôts dans les budgets provinciaux. Il était donc normal que ces 20 pour cent entrent dans la péréquation. Le Groupe de travail prétendait également qu'il n'y a que les revenus des ressources utilisés à des fins budgétaires qui doivent entrer dans la péréquation, et non pas ceux déposés dans des *heritage funds*. De plus, les revenus des ressources servant à offrir des avantages spéciaux ou inhabituels aux citoyens devaient être exclus. Les commissaires considèrent que c'est une approche efficace à la résolution de ce problème épineux. Ils croient aussi que les paiements fédéraux de péréquation provenant des revenus des ressources ne devraient pas dépasser les revenus que le gouvernement fédéral peut espérer obtenir de l'imposition de l'activité dans le domaine des ressources.

L'accent mis sur les redevances provenant des ressources pétrolières et gazières néglige les redevances implicites provenant d'autres ressources. Il faudrait donc également les incorporer dans les sources provinciales de revenu utilisées dans la formule de péréquation. Les commissaires font ici surtout allusion à la pratique de fixation de prix à rabais de l'électricité produite par des corporations provinciales de la Couronne. On trouvera les détails d'une proposition en ce sens dans le Rapport du Conseil économique du Canada[13].

Nous, commissaires, appuyons pleinement leur opinion et recommandons qu'on fasse davantage de travaux pour évaluer de façon plus sûre les pertes de revenus ainsi encourues.

Les commissaires estiment enfin qu'il faudrait étudier attentivement l'idée selon laquelle on retient les besoins fiscaux ou le coût de fourniture des services. Le critère de niveaux raisonnablement comparables de services publics à des niveaux comparables d'imposition, donné dans la Constitution, comprend les deux termes de l'équation. La plupart des schémas de péréquation accordent cependant plus d'importance au terme « revenus ». Ils prennent implicitement pour hypothèse que le coût de la fourniture des services est le même partout dans le pays. Il est bien évident qu'il n'en est pas ainsi. Les routes coûtent plus cher à construire en Colombie-Britannique qu'au Manitoba, à cause de la nature du terrain. Une province comme Terre-Neuve, qui doit fournir des services à une population petite, dispersée et rurale, supporte des coûts plus importants qu'une province où la population est plus concentrée. Les profils démographiques d'une province qui varient beaucoup en fonction de l'âge de la population, du taux de chômage, etc., ont pour résultat des niveaux variables de demande de services. « Des niveaux raisonnablement comparables de services publics » pourraient donc englober des écarts dans les coûts, et il semble que ce soit là un argument puissant dont il faille tenir compte dans le système de péréquation. Le système australien de péréquation procède ainsi avec succès.

Il y a cependant de très gros obstacles à surmonter pour inclure les besoins en dépenses dans la formule de péréquation. Il faudrait pour cela disposer d'un « système représentatif de dépenses[14] » correspondant au système représentatif d'impôts. Les Canadiens devraient s'entendre sur les dépenses provinciales à y faire entrer et sur la façon d'évaluer les différences de coûts. On peut imaginer que cette évaluation traduirait les écarts en besoins *per capita* (par exemple, la proportion de citoyens d'âge scolaire) et en coûts unitaires (par exemple, le coût de construction d'un kilomètre de route). Une telle formule devrait combiner un niveau « moyen » de services tout en laissant les provinces libres de faire leur propre choix quant aux niveaux d'un service donné à offrir. Tous ces problèmes sont considérables, à la fois au niveau des concepts et de la complexité des instruments de mesure et de collecte de données qu'ils supposent. Les résoudre nécessiterait des bases statistiques beaucoup plus complètes et beaucoup plus normalisées. Pour pouvoir définir les dépenses représentatives à travers toute la gamme des services provinciaux, il faudrait porter un jugement politique beaucoup plus difficile encore que ne le serait un accord sur des impôts représentatifs. Cela pourrait également provoquer des pressions non souhaitables sur l'uniformité provinciale. Néanmoins, au fil des ans, les Canadiens ont réussi avec succès à régler des problèmes complexes propres à un système de finances publiques basé sur l'équité. Les commissaires croient que le Conseil des ministres des Finances et les gouvernements devraient commencer à préparer le terrain pour incorporer éventuellement les besoins en dépenses dans les programmes de péréquation; ce serait là une évolution naturelle.

Notes

1. Richard B. Johnston, « L'opinion publique et la politique d'État au Canada : questions de confiance » dans *L'opinion publique et la politique d'État du Canada*, vol. 35 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.
2. Voir les documents préparés pour cette Commission : John Vanderkamp, « L'efficacité du processus d'ajustement interrégional » dans *Les disparités et les ajustements interrégionaux*, vol. 64; et Robin W. Boadway, « Les transferts entre le fédéral et les provinces au Canada : un examen critique des dispositions en vigueur » dans *Le fédéralisme fiscal*, vol. 65 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.
3. Commission royale sur les relations fédérales-provinciales, *Rapport*, Livre II, *Recommandations*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1939, p. 84.
4. *Ibid.*, p. 125.
5. « Déclaration de l'Honorable Mitchell Sharp, ministre des Finances, au comité du Régime fiscal fédéral-provincial » dans *Compte rendu de la conférence fédérale-provinciale, Ottawa, 24–28 octobre, 1966*, Ottawa, Office du Conseil privé, 1966; et cité dans Thomas J. Courchene, *Equalization Payments : Past, Present and Future*, Toronto, Conseil économique de l'Ontario, 1984, p. 47.
6. Thomas J. Courchene, *Equalization Payments*, p. 190.
7. Pour une revue de ces études, on se reportera à Vanderkamp, « L'efficacité du processus d'ajustement interrégional ».
8. Frank R. Flatters et Douglas D. Purvis, « Ontario: Between Alberta and the Deep Blue Sea? », Document de travail n° 402, Kingston, Queen's University, Department of Economics, 1980.
9. Conseil économique du Canada, *Le financement de la Confédération, d'aujourd'hui à demain*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1982.
10. Thomas J. Courchene, *Equalization Payments*, p. 350–355.
11. *Ibid.*, p. 161.
12. *Ibid.*, chapitre 12.
13. Conseil économique du Canada, *Le financement de la Confédération, d'aujourd'hui à demain*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, p. 122.
14. Douglas H. Clark, « Canadian Experience with the Representative Tax System as a Means of Measuring the Relative Fiscal Capacities of Provincial and Local Governments »; discours présenté au *United States Senate Committee on Government Affairs*, sous-comité des relations intergouvernementales, le 6 avril 1983.

L'expansion économique régionale

Pour diverses raisons, l'expansion régionale est l'une des rares questions du mandat de cette Commission, qui ait laissé les participants perplexes. Notre examen des travaux de la communauté des chercheurs a révélé que l'on sait fort peu de choses sur les motifs et le *modus operandi* de la croissance des économies régionales. Les théories abondent mais aucune n'a reçu l'approbation générale.

Il est difficile d'évaluer le degré de succès que le Canada a connu dans ses efforts pour stimuler la croissance économique et l'industrialisation des régions les plus pauvres. Nous avons mis à l'essai plusieurs genres de programmes, de politiques et de stratégies mais, comme le déclarait le Premier ministre Hatfield du Nouveau-Brunswick, dans l'exposé qu'il a soumis à la Commission :

> *Malgré les allégations que des sommes importantes ont été déboursées, rien de ce qui a été entrepris n'a vraiment modifié l'écart entre le Nouveau-Brunswick et le reste du Canada, là où il est question des bienfaits de l'établissement d'une base industrielle viable. (Politique économique régionale, le 28 décembre 1984, p. 1.)*

Le plus que l'on puisse dire est que nous sommes peut-être parvenus à empêcher les régions défavorisées de rétrograder davantage.

C'est peut-être à cause de ces succès mitigés que la politique régionale a empêché nos meilleurs efforts d'élaborer les paramètres d'une gestion appropriée. Il y a eu un débat constant pour savoir lequel des paliers de gouvernement était le plus apte à concevoir et à appliquer les programmes. Ce débat porte aussi sur les critères justifiant les besoins; il porte encore sur le lien approprié entre les politiques régionales et les initiatives économiques nationales de nature plus générale, comme les politiques de transport ou de stabilisation des prix. Il appert que le temps consacré à discuter de la façon d'appliquer des mesures qui étaient vouées à l'échec, était aussi considérable que celui investi dans la recherche de solutions nouvelles.

Dans un système fédéral, les disparités économiques régionales sont, par définition, des sujets épineux, le Canada ne faisant pas exception à la règle. Les inégalités d'une région à l'autre sont tout au moins aussi embarrassantes que celles que l'on retrouve parmi les membres d'une même collectivité. Parfois, les ajustements économiques exigent des migrations, ce qui ajoute un fardeau supplémentaire sur les épaules du citoyen. Sur ce plan, les États unitaires ne diffèrent guère des États à système fédéral. Cependant, dans ces derniers, les migrations peuvent affaiblir les collectivités provinciales que le fédéralisme est censé protéger. En pareil cas, la survie de la collectivité est en cause. Quand il existe un attachement à la collectivité régionale aussi fort que celui que l'on trouve au Canada, ou quand une migration implique la perte d'une langue et d'une culture, comme cela peut arriver pour un Québécois francophone, l'ajustement s'avère beaucoup plus coûteux. Par conséquent, on ne peut songer au développement uniquement si on a une vision d'ensemble du Canada, car il faut également prendre en considération les économies régionales et les collectivités provinciales qui y sont associées.

Cette façon de voir suscite la controverse. La critique revêt plusieurs formes. D'aucuns prétendent que l'on devrait se préoccuper du développement économique de l'individu et non pas des régions, car l'individu est l'axe central de toute initiative. De ce point de vue, la préservation ou le développement des collectivités ne devrait pas faire l'objet de politiques gouvernementales. De plus, se concentrer sur les injustices interrégionales détourne des injustices sur lesquelles l'attention devrait porter et qui n'ont rien à voir avec les régions ou le territoire. De même, en tendant vers l'efficacité économique, on risque de reléguer les politiques régionales au second plan. En tentant de diversifier les économies provinciales, afin de les transformer en entités autonomes, on refuse de reconnaître à l'ensemble des Canadiens les avantages fondamentaux de la spécialisation économique et de la complémentarité. C'est presque par définition que, selon cette optique, les politiques d'expansion régionale détournent les ressources des lieux de productivité maximale vers des lieux moins productifs, diminuant ainsi l'ensemble de l'économie. Par conséquent, il existe un échange direct entre l'ensemble de la richesse nationale et la richesse de chaque région.

L'une des réponses à cette critique est qu'il peut y avoir un échange entre l'expansion régionale et le revenu national à court terme, mais pas nécessairement à long terme. Dans la mesure où les régions sous-utilisent leurs ressources, celles-ci ne fournissent pas leur pleine contribution au produit national. L'économie nationale sera plus saine dans la mesure où chaque région aura développé ses possibilités. Tout opposant à une politique de développement régional rétorquera probablement que, si l'on tient compte de l'objectif, les politiques d'expansion régionale, à ce jour, n'ont pas transformé les bases économiques des provinces au point de les rendre plus productives. On peut dire à cette lecture, que nous sommes parvenus à compenser les injustices par des transferts interpersonnels et régionaux mais, que nous avons fait bien peu pour modifier les conditions qui freinent le développement.

Aujourd'hui, ce débat sur les politiques régionales revêt une grande importance. Certains participants ont soutenu que dans la conjoncture économique actuelle et face à la montée constante de la concurrence internationale, l'expansion régionale est peut-être un luxe que nous n'avons plus les moyens de nous payer, du moins aux niveaux et dans les formes que nous avons connus jusqu'ici. Les critiques soutiennent qu'il faut nous soumettre à la loi du marché et utiliser les ressources à des fins plus productives, même si les autres objectifs sont justifiés sur le plan social ou culturel. L'argumentation ne porte pas sur l'abandon des politiques régionales, mais sur une réévaluation de leur importance, de façon à faire pencher les politiques davantage vers l'efficacité nationale et moins vers l'expansion régionale. De plus, comme l'ont fait les commissaires dans la discussion précédente sur les politiques industrielles et sociales, nous devrions nous efforcer de mieux distinguer entre les dimensions de « compensation du bien-être social » et les dimensions expansionnistes.

Si l'expansion économique régionale traitait uniquement de l'efficacité nationale, les commissaires auraient tendance à donner raison aux critiques. Cependant, comme nous l'avons soutenu tout au long de ce Rapport, le bien-être est un concept plus vaste, plus englobant; et, au Canada, le bien-être

possède une composante régionale essentielle. Les politiques d'expansion régionale demeurent donc d'une importance vitale et elles doivent comporter, à la fois, une diminution des disparités inhérentes au concept des transferts interrégionaux et une composante de développement inhérente à l'idée qui veut que l'on tire le meilleur parti possible des ressources canadiennes dans chaque région. Ainsi, même si les commissaires se soucient de minimiser les distorsions et d'assurer qu'une saine préoccupation d'efficacité soit à l'origine de l'allocation des fonds de développement régional, nous croyons que ce concept doit demeurer une composante essentielle des politiques canadiennes, et, en fait, du pacte confédératif.

Pour une Commission royale, comme pour les gouvernements, l'expansion régionale peut constituer un nid de guêpes. Les enjeux sont de taille, les émotions vives; les Canadiens, historiquement, ont souvent malmené le processus et connaissent à peine la façon dont il fonctionne actuellement. Néanmoins, si l'on considère les raisons déjà citées et l'engagement constitutionnel du gouvernement du Canada et des gouvernements provinciaux « de promouvoir l'égalité d'opportunités pour le bien-être des Canadiens » et de « pousser le développement économique afin de diminuer la disparité des opportunités », on ne peut ignorer les politiques régionales.

La croissance économique, la répartition des revenus, les ajustements et le fédéralisme

Jusqu'ici en tant que commissaires, nous nous en sommes tenus, dans notre Rapport, à trois volets de la vie économique : la croissance économique, la répartition des revenus et les ajustements. Nous avons étudié ces volets dans la perspective de l'économie nationale dans son ensemble et nous avons examiné ses répercussions sur les individus. Notre discussion s'est déroulée comme si toute l'activité économique se concentrait dans un même lieu géographique. La croissance économique, à laquelle nous nous référons, augmente selon la croissance réelle du produit national *per capita*. La recherche a démontré la répartition des revenus selon l'âge, le sexe, l'occupation et le groupe linguistique ou ethnique. Les ajustements touchaient les problèmes de réorientation du capital et de la main-d'œuvre des secteurs en voie de déclin vers ceux où se manifeste une tendance à la hausse.

La première mesure à prendre pour rendre cette analyse plus réaliste consiste à reconnaître que l'activité économique est répartie à travers tout le Canada et que les travailleurs et les hommes d'affaires sont répartis, non seulement selon des catégories d'industrie ou d'occupation, mais aussi selon leur emplacement géographique. Il nous faut ensuite identifier les facteurs de croissance de certaines régions et établir comment les économies régionales affectent les tendances nationales ou sont affectées par celles-ci. Il nous faut aussi comparer les revenus, d'une région à l'autre. Les travailleurs et les investisseurs d'une région du pays obtiennent-ils les mêmes bénéfices que leurs homologues d'une autre région? En outre, les ajustements s'avèrent plus complexes depuis que les migrations sont susceptibles d'entraîner une chute des revenus réels d'une personne.

Les provinces jouissent d'un statut constitutionnel officiel et de véritables pouvoirs économiques et sociaux, qui en font des centres d'activité économique importants. Ce sont aussi des collectivités avec lesquelles les résidents ont des engagements politiques et des liens émotionnels. Par conséquent, on a raison de les considérer comme des régions économiques et de parler de leur bien-être de la même manière que l'on parle des intérêts canadiens et des aspirations canadiennes.

L'addition de cette dimension fédérale à notre analyse rend cette dernière plus complexe encore. Le taux de croissance consolidé d'une province n'est pas seulement une portion d'un processus économique plus vaste, mais il faut que nous tenions compte de la capacité d'une unité politique d'assurer l'avenir économique de ses résidents, en effet, l'emplacement des emplois ou des investissements est important. Il faut donc se demander si les personnes pourront assurer leur survie économique dans les collectivités provinciales desquelles elles font partie. On ne peut se contenter de comparer les revenus des personnes qui, d'autre part, ont un profil identique d'un bout à l'autre du pays. Il nous faut plutôt comparer les revenus réels *per capita* de régions entières, en tenant compte des différentes composantes en matière de profession, de données démographiques et de circonstances.

Ajouter le fédéralisme à l'analyse introduit toute une gamme de préoccupations politiques et sociales aux considérations relevant des ajustements interrégionaux. Ainsi, l'émigration n'est pas seulement un mécanisme d'ajustement parmi d'autres. Si le mouvement est assez marqué, il peut menacer l'existence de certaines collectivités régionales. Des mouvements de population qui semblent justifiés, quand il est question d'efficacité économique, peuvent s'avérer alors inacceptables dans le contexte de ces valeurs politiques et sociales. On ne doit pas juger les hommes politiques seulement d'après leur aptitude à créer des emplois, mais bien plus selon l'existence des emplois dans les secteurs du pays où vivent les chômeurs.

Nous nous sommes éloignés du domaine économique pour passer à l'aspect politique. Ce faisant, nous devons nous demander : quelle importance notre pays devrait-il accorder au maintien des collectivités régionales? Quelle portion de l'efficacité économique les Canadiens sont-ils prêts à sacrifier pour garantir cet objectif? Devrions-nous ajuster le niveau des ressources que nous consacrons à l'expansion régionale à la performance de l'économie nationale, les réduisant chaque fois que le taux de croissance économique ralentit? Une répartition équitable des revenus implique-t-elle un revenu per capita identique dans toutes les provinces? Le citoyen a-t-il le droit de s'attendre à trouver un emploi dans la région de son choix et offrant une rémunération comparable à celle qui est offerte pour le même travail dans une région plus prospère? Avant de tenter de répondre à ces questions, il faut d'abord comprendre le schéma des disparités régionales au Canada.

Les disparités régionales

Que savons-nous des disparités économiques régionales au Canada? D'abord, la rémunération *per capita* ou le revenu provenant du marché du travail (excluant les paiements de péréquation) varie beaucoup d'une province à

l'autre. Ainsi, en 1981, comme l'indique le tableau 22-11, le revenu du marché du travail à Terre-Neuve ne représentait, *per capita*, que 53,8 pour cent de la moyenne nationale, alors que celui de l'Alberta atteignait 114,1 pour cent. Cette année-là, trois provinces seulement dépassaient la moyenne nationale, soit l'Alberta, l'Ontario et la Colombie-Britannique, bien que la Saskatchewan en ait été très près avec 98,7 pour cent. Le groupe suivant se composait du Manitoba et du Québec, à un peu plus de 90 pour cent, suivis de la Nouvelle-Écosse, à 70 pour cent, alors que les trois provinces atlantiques se maintenaient à moins des deux tiers du revenu moyen. Au cours des soixante années pour lesquelles nous disposons de données valables, ce schéma d'ensemble a peu changé, bien que, à l'occasion, les provinces aient figuré à des rangs différents[2].

Le revenu de rémunération est, en général, la première mesure de toute disparité économique, puisqu'il reflète, avec beaucoup de précision, la vigueur et la productivité relatives des différentes économies. D'autres mesures représentent de façon plus complète le bien-être économique relatif des individus. Si nous ajoutons les transferts aux individus à leur revenu de rémunération, nous avons alors une meilleure idée du revenu personnel total. Selon cette norme, la province la plus défavorisée se retrouverait à 65,1 pour cent de la moyenne nationale, alors que la plus riche serait à 110 pour cent; ces chiffres représentent une différence légèrement supérieure à un rapport de deux sur trois. Si nous y ajoutons l'effet de l'impôt progressif en évaluant les revenus après impôt plutôt qu'en évaluant le revenu brut, les écarts s'amenuisent encore. Et si l'on calcule les revenus par foyer plutôt que par personne, le résultat est encore moindre. Dans cette perspective, le revenu disponible par foyer terre-neuvien s'élève alors à 87,6 pour cent de la moyenne nationale, alors que l'Île-du-Prince-Édouard et le Nouveau-Brunswick deviennent les provinces les plus défavorisées, avec des revenus atteignant 79 pour cent de la moyenne nationale. L'écart dans le revenu per capita est réduit de moitié par rapport à ce qu'il était quand on le calculait sur la base du revenu de rémunération per capita. Si, ensuite, on ajuste le revenu par rapport aux prix courants, afin d'obtenir le véritable pouvoir d'achat, on obtient encore une légère variation d'une province à l'autre.

Pourquoi les revenus de rémunération diffèrent-ils autant d'une province à l'autre? En général, on offre deux explications, la première étant choisie un peu plus souvent que la seconde, à savoir : les différenciations dans le taux salarial et dans le taux d'embauche. En d'autres termes, si les Canadiens travaillant dans les régions les plus pauvres gagnaient, en moyenne, ce que gagnent leurs homologues des régions plus riches, la disparité des revenus s'en trouverait réduite de moitié. La différence s'expliquerait par le fait qu'une portion plus faible de la main-d'œuvre est employée. La question qui se pose alors est la suivante : pourquoi les salaires et les taux d'embauche varient-ils d'une région à l'autre?

La réponse la plus évidente en ce qui concerne les salaires réside dans les différences structurelles de l'emploi et de l'industrie. Un pêcheur gagne moins qu'un vice-président de grande société. Or, si, en Nouvelle-Écosse il y a plus de pêcheurs et, en Ontario plus de cadres, la rémunération per capita va refléter ces différences dans l'amalgame des différentes professions.

TABLEAU 22-11 Autres mesures des inégalités régionales au niveau des revenus, 1971 et 1981

Indice	Année	T.-N.	Î.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	(Canada = 100) Qc	Ont.	Man.	Sask.	Alta.	C.-B.	Vuw[a](%)
Revenu	1971	55,1	53,6	69,3	66,5	88,5	119,6	93,2	79,1	98,3	109,6	0,285
par habitant[b]	1981	53,8	57,5	69,6	63,2	90,7	110,5	92,7	98,7	114,1	110,3	0,274
Revenu personnel	1971	63,7	63,4	77,5	72,2	88,7	117,0	94,0	80,3	99,0	109,0	0,232
par habitant[c]	1981	65,1	67,4	76,8	70,4	93,6	107,4	93,1	99,7	110,3	108,7	0,211
Revenu personnel	1971	68,1	68,0	79,8	75,0	89,6	114,8	95,5	85,5	99,6	108,6	0,203
disponible par habitant[d]	1981	67,3	71,6	78,7	72,3	90,8	108,3	97,9	104,4	109,0	109,4	0,195
Revenu personnel	1971	90,1	76,2	84,9	84,4	94,1	111,1	91,6	82,8	97,6	99,4	0,136
disponible par ménage	1981	87,6	79,2	83,0	79,7	91,5	107,0	95,5	103,4	109,4	101,5	0,130
Revenu personnel réel												
disponible par	1971	89,9	n.d.	82,7	89,3	96,2	106,3	96,4	88,3	97,2	89,8	0,102*
ménage[e]	1981	81,5	n.d.	82,5	83,7	94,9	103,2	101,1	111,4	109,3	90,9	0,125*

Sources : Données tirées de Statistique Canada, *Cansim*, matrices 555–562; 7002–7031; et *Recensement du Canada*, 1971 et 1981.

a) Tableau tiré du document de recherche par Robert L. Mansell et Lawrence Copithorne, intitulé «Les disparités économiques régionales au Canada : un tour d'horizon» dans *Les disparités et les ajustements interrégionaux*, vol. 64 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985;

b) Défini en termes de salaire et de revenu supplémentaire, de revenu net d'entreprises non constituées en corporation, de revenu agricole net, et de l'intérêt, des dividendes et d'autres placements, calculés à un taux par habitant pour une région donnée et exprimés en terme de pourcentage par rapport au chiffre obtenu pour l'ensemble du Canada;

c) Le revenu personnel représente le revenu plus les transferts aux particuliers;

d) Le revenu personnel disponible représente le revenu personnel moins l'impôt sur le revenu et les contributions à la sécurité sociale;

e) Les indices régionaux des prix sont calculés à partir de l'indice partiel des prix à la consommation des villes et des indices des prix à la consommation dans les villes.

Nota : Les valeurs pour cette mesure excluent l'Î.-P.-É. et ne peuvent donc pas être comparées aux valeurs pour les autres mesures de revenus.

Cependant, dans ces circonstances, les disparités régionales refléteraient la gamme habituelle des rémunérations selon les professions ou les personnes, ce qui est caractéristique de toute société industrielle.

Pourtant, bien peu des disparités observées semblent être fondées sur des différences de professions. La rémunération pour un emploi donné, beaucoup plus que les différences dans le genre d'emploi disponible, explique le manque à gagner. L'explication des différences dans la rémunération repose sur le taux de productivité des employés. Or, un certain nombre de facteurs peuvent expliquer la variation de ce taux. Ainsi, la « qualité » et la somme de capital employé sont responsables d'une partie de cet écart puisque, dans les régions les plus pauvres, le rapport capital-travail est moindre. Les régions à faible revenu ont aussi moins d'ouvriers dans la force de l'âge et la force ouvrière y compte moins d'années de scolarisation. En ce qui concerne le reste de l'insuffisance de productivité, il s'explique par l'adoption moins rapide de nouvelles technologies, une gestion moins efficace, des centres urbains plus petits et peu nombreux et un plus grand éloignement des principaux marchés.

Le fait de dresser la liste de cet assemblage ne l'explique en rien. En fait, il est extrêmement difficile de séparer la cause et l'effet. Il semble que le niveau de scolarité de la force ouvrière des régions les plus pauvres soit plus bas, parce que les individus, possédant une formation plus adéquate, se trouvent généralement en meilleure position d'émigrer là où les perspectives d'emploi sont les meilleures. D'autre part, le fait que l'investissement par ouvrier est plus bas reflète peut-être tout simplement un climat d'investissement tout aussi faible. Quant à la décision d'adopter de nouvelles technologies, elle dépend surtout de la conjoncture économique; la rapidité d'adoption reflète en général la vigueur de l'économie régionale. Pour ce qui est des gestionnaires, en général, les meilleurs sont promus au siège social, sans égard à leur lieu d'origine.

L'autre moitié des différences dans les gains per capita provient des taux d'embauche plus bas des régions défavorisées. On constate, en particulier, que, dans les provinces pauvres, il y a moins de gens en âge de travailler; les membres de cette catégorie d'âge, les femmes surtout, ne cherchent pas à entrer sur le marché du travail ; quant à ceux qui sont sur le marché du travail, ils sont plus susceptibles de connaître le chômage. Cependant, comme nous l'avons vu pour la rémunération, ces schèmes n'expliquent pas la différence dans les taux d'emploi. Un taux de participation moindre est le reflet et non l'explication d'une économie en crise.

En prenant cette analyse pour base, on peut identifier trois approches théoriques aux problèmes de l'expansion économique régionale. La première met l'accent sur les ajustements interrégionaux au sein de l'économie nationale. Elle est axée sur cette question : quels ajustements doivent survenir pour égaliser les gains de travailleurs de même niveau situés dans différentes provinces, compte tenu des forces qui sous-tendent l'économie à l'heure actuelle? La première solution serait l'élimination de toute entrave au mouvement des travailleurs et des capitaux vers les régions où ils peuvent être les plus productifs, c'est-à-dire, les ajustements interrégionaux. En théorie, pareils ajustements récompenseraient à la fois le travail et le capital. Cependant, ils n'entraîneraient pas une égalité des revenus per capita dans

chacune des provinces. Si les niveaux de compétence, la qualité de la gestion, la technologie disponible et les richesses naturelles diffèrent, alors, même après des ajustements parfaits, il y aurait encore une différence dans la moyenne des revenus. De plus, les ajustements surviennent en grande partie à la suite de la mobilité du capital et de la main-d'œuvre; par conséquent, cette approche n'offre aucune garantie d'un certain niveau d'activité économique dans une province donnée.

La deuxième approche se fonde sur la compensation. Elle met l'accent sur les mesures destinées, non pas à faciliter les ajustements, mais plutôt à assurer aux personnes d'une région donnée une compensation pour la situation dans laquelle elles se trouvent face aux conditions du marché. Les paiements de péréquation, mentionnés plus haut, sont l'archétype canadien de cette solution.

La troisième approche est une approche de développement. Sa politique vise à stimuler l'expansion économique en tentant de pallier les facteurs inhérents qui sont à la source d'un sous-développement relatif. Les imperfections du marché et les caractéristiques que chaque région fournit à l'économie nationale font alors l'objet de politiques gouvernementales. Certaines de ces caractéristiques, comme l'éloignement des marchés ou la carence de richesses naturelles, sont plus ou moins immuables bien que, dans une certaine mesure, les politiques de transport puissent réduire les inconvénients de la distance. Cependant, d'autres aspects de la structure économique sont, en principe, plus réceptifs aux efforts des politiques et ceux-ci font l'objet de politiques d'expansion régionale plus clairement définies.

Les Canadiens ont fait l'expérience de ces trois approches : les gens ont émigré; les revenus ont baissé; on a versé des paiements de péréquation et établi des programmes de développement économique. Malgré tout cela, le niveau des disparités mesurées a bien peu changé, bien que les différences aient varié quelque peu selon les cycles économiques, l'écart se creusant dans les périodes difficiles pour ensuite se résorber dans les périodes fastes.

L'ajustement du marché interrégional

Si l'on veut comprendre comment la théorie pure de l'ajustement du marché interrégional contribue à la compréhension des disparités régionales, il faut étudier deux questions. Dans un contexte idéal où tous les courants et le commerce interrégionaux sont complets, quel schéma de distribution des revenus peut-on s'attendre à trouver dans un pays comme le Canada, qui comporte autant de différences régionales? Comment pareille économie peut-elle s'ajuster aux chocs qui viennent rompre cet équilibre et quelles sont les implications des ajustements pour la redistribution régionale des revenus?

S'il n'y a pas d'entraves au mouvement interrégional des biens et des services, les producteurs de tout le pays peuvent expédier leurs produits là où ils s'avèrent le plus profitables. Si la main-d'œuvre, les capitaux et la technologie sont tout aussi libres de s'installer dans une région, rien n'empêche un ouvrier en construction de l'Ontario de travailler au Québec ou un dentiste de l'Île-du-Prince-Édouard de s'établir en Alberta. Comment ces

circonstances affecteraient-elles la répartition des revenus à travers les provinces?

Soumis à une série de postulats très contraignants, le libre-échange de biens et de services égaliserait les facteurs de rémunération dans l'ensemble des régions : les salaires, les revenus d'investissement et les prix des produits (à l'exclusion des coûts de transport) devraient être identiques, quel que soit le lieu de résidence. Le facteur de mobilité devrait fonctionner de la même façon. Ainsi, le capital et la main-d'œuvre émigreront à la recherche de gains plus élevés, dans la mesure où les gains anticipés du revenu réel de l'ouvrier ou de l'investisseur émigrant seront égaux ou supérieurs aux coûts de déplacement. À mesure que les personnes quittent les secteurs à faible salaire ou que les capitaux s'éloignent des lieux où le taux de rentabilité est plus bas, l'offre diminue par rapport à la demande, entraînant une hausse des prix. Le contraire se produit dans la région de destination, où les prix baissent en raison d'une demande plus forte.

Si l'émigration répond aux différences anticipées dans le revenu réel, on peut prévoir en théorie des migrations de région où l'embauche est élevée vers des régions où elle est faible, compte tenu des différences de salaires. En fait, dans une économie moderne complexe, il existe toute une variété d'emplois; cette variété est le reflet des différents types et des différents niveaux de formation, de compétence et d'expérience et, par conséquent, des différents niveaux de salaires et de rémunération. Ainsi, l'émigration peut égaliser les revenus au sein des groupes de compétence, mais non pas au sein de l'ensemble de la force ouvrière. Il en est de même pour les capitaux. En général, les entreprises engagent leurs usines et leurs équipements à des fins bien précises, à court terme du moins et ne sont pas en mesure de leur assigner d'autres utilisations. De plus, pour l'investisseur, les risques diffèrent d'un investissement à l'autre et ils ne sont assumés que si le taux de rentabilité est satisfaisant. La mobilité des capitaux ne peut niveler la rentabilité qu'à l'intérieur d'une catégorie de risque bien déterminée.

La théorie de l'ajustement interrégional du marché veut que les migrations égalisent les rémunérations (au sein d'une même catégorie de compétence) et les gains de capitaux « ajustés-au-risque » mais non pas les revenus per capita. Ce nivellement ne peut survenir que si chaque région est également dotée de ressources, de capitaux, de technologie et de main-d'œuvre spécialisée. Tant et aussi longtemps que les bases économiques différeront, les caractéristiques de la main-d'œuvre et les schèmes d'investissement différeront aussi. Le sol et les ressources sont des éléments fixes de la base économique et aucun ajustement occasionné par le commerce et l'émigration ne saurait les modifier. Les régions possédant d'assez grandes réserves de main-d'œuvre spécialisée ou des ressources précieuses auront des revenus per capita plus élevés que les régions où les réservoirs de main-d'œuvre sont plus petits et où les ressources sont plus limitées. L'ajustement est fait de changements qui surviennent à l'intérieur de paramètres donnés de ressources humaines et naturelles dans le cadre du libre-échange interne.

Deux questions importantes se posent en rapport avec l'ajustement du marché. Comment les marchés commerciaux et les marchés de facteurs répondent-ils à ces changements de prix relatifs et de gains possibles qui

proviennent des soubresauts de l'économie? Avec quelle rapidité l'ajustement corrige-t-il les déséquilibres? Par exemple, que se passe-t-il quand la valeur de rendement d'une région baisse à longue échéance, peut-être en raison d'une modification des conditions du marché par rapport aux exportations, ou à la suite de l'épuisement d'une ressource importante? De toute évidence, la région ne peut plus produire le même revenu per capita, pour le même nombre de résidents que par le passé. Logiquement, le marché peut répondre, soit de deux façons, soit par une combinaison des deux réponses. D'abord, par le départ de quelques résidents; c'est la réponse la plus évidente. Tant que cette hémorragie humaine n'est pas un facteur de déstabilisation, c'est-à-dire, qu'elle ne diminue pas la capacité de l'économie régionale de produire efficacement des biens et services, un nombre plus restreint de personnes se partageront un rendement global proportionnellement diminué, ce qui ramènera l'ancien niveau de revenu per capita. D'autre part, la région peut subvenir aux besoins de la même population, mais par des revenus per capita moindres. La chute de la demande globale face au produit régional va exercer des pressions à la baisse sur les prix du rendement et les marchés de facteurs. Si ceux-ci sont flexibles, il y aura plein emploi mais baisse de revenus. Si, par contre, les prix ne répondent pas suffisamment, il y aura du chômage. Le revenu global sera aussi diminué et, à court terme, l'équilibre sera restauré. À la longue, les sans-emploi, s'ils ne reçoivent aucune aide, devront émigrer à la recherche d'un emploi ou bien leur présence exercera une pression à la baisse sur les prix des facteurs locaux. D'une façon ou d'une autre, le revenu total de la région s'ajustera à la valeur de sa production, réduite à cause du changement des circonstances.

Que prévoit cette même théorie pour le schéma des revenus régionaux et pour l'efficacité de l'ajustement interrégional? Les différences de prix, au niveau des facteurs, ne peuvent durer longtemps s'il y a mobilité à l'échelle interrégionale, tant pour les produits que pour les facteurs. Si les marchés s'avèrent capables de reconnaître ces différences et de prendre les mesures nécessaires, les prix des facteurs deviennent semblables d'une région à l'autre. Si des « frictions » naturelles ou des déformations découlant de nouvelles politiques nuisent à l'ajustement, la conformité ne sera plus aussi prononcée. Au Canada, un certain nombre de politiques gouvernementales ont été conçues pour faciliter cette formule d'ajustement des marchés.

En fait, les Canadiens misent surtout sur les décisions individuelles des intervenants du secteur privé de l'économie pour faciliter l'ajustement selon les facteurs de mobilité qui répondent aux fluctuations des stimulants de l'économie. Dans le passé, ce genre d'ajustement s'est avéré assez efficace. Ainsi, à mesure que les accords commerciaux étaient modifiés en faveur des producteurs de ressources de l'Ouest, dans les années 1970, les institutions financières emboîtaient le pas au même rythme que la main-d'œuvre et les capitaux. En conséquence, la baisse de popularité de ces ressources a suscité un afflux comparable de ces facteurs vers l'Ontario. Le processus d'ajustement impliquant encore la migration de main-d'œuvre et de capitaux fut facilité par toute une série de politiques, y compris les efforts d'Emploi Canada pour agencer travailleur et emploi, les subventions et les déductions d'impôt accordées pour couvrir les dépenses de déménagement vers un nouvel

endroit. Dans un cadre plus général, on peut dire que l'appui accordé par le gouvernement du Canada à l'enseignement postsecondaire, à l'hygiène et à d'autres services publics aide à vaincre les obstacles à la mobilité propres aux divergences qui surviennent dans ces domaines, dans les politiques provinciales. Les politiques linguistiques ont aussi contribué à diminuer certaines des barrières culturelles qui s'opposaient à la mobilité des personnes. Nous avons déjà vu comment des paiements de péréquation contribuent à assurer une redistribution efficace de la main-d'œuvre et du capital.

Les politiques compensatoires

La deuxième option est celle des politiques de compensation. Les paiements de péréquation en sont l'exemple le plus évident. Les provinces sont admissibles à ces paiements dans la mesure où l'assiette fiscale qui s'offre à elles est trop faible. Si certaines provinces bénéficient de ces paiements, alors que d'autres s'en voient privées, cela est voulu, puisque la péréquation vise justement à compenser les désavantages naturels de l'économie et non pas à modifier les forces qui en constituent le fondement. Les différences régionales des conditions et prestations de l'assurance-chômage (A-C) offrent un autre exemple des différenciations régionales. Les variations au sein du système d'A-C prouvent que certaines régions du Canada sont plus aptes à subir du chômage que d'autres et, qu'à certains endroits, il est susceptible de durer plus longtemps. Conditions et prestations plus généreuses compensent alors ces différences. En général, ce sont ces politiques qui font diminuer les disparités dans les revenus personnels dont nous avons parlé auparavant. L'application de ces transferts peut parfois rendre les ajustements moins indispensables; elle permet aux régions bénéficiaires de maintenir leur niveau de consommation; elle prévient la chute de revenu réel per capita; et elle dispense certains individus de devoir émigrer. Ainsi, la base démographique reste intacte, ce qui diminue les pressions à la baisse sur les rémunérations. Bien que ces résultats puissent sembler tout à fait positifs pour ce qui est des individus ou des familles, du point de vue du marché, pareilles politiques compensatoires peuvent nuire à l'ajustement. Là où les transferts sont élevés, la rémunération et le chômage demeurent également trop élevés.

Les politiques expansionnistes

La troisième option, bien qu'elle propose des politiques explicitement axées sur l'aspect régional, a toutefois un but expansionniste. Cette option a été définie comme suit :

> *L'expansion économique [...] traite d'une transformation structurelle de l'économie telle qu'après un certain temps, elle peut de plus en plus maintenir son aptitude à développer ses propres ressources internes. Comme au préalable, il faut à cette expansion continue une structure économique de plus en plus diversifiée et intégrée, alliée à des mesures d'incitation pour amener les « acteurs-clé » à accumuler des capitaux, à innover et à se montrer efficaces, l'objet de toute politique expansionniste est d'assurer la création de ces conditions préalables*[3].

Les politiques expansionnistes ne sont pas conçues pour s'adapter aux circonstances économiques ou pour les compenser; elles visent plutôt à changer ces circonstances ou à appuyer certaines régions dans leurs efforts pour modifier leurs propres capacités, afin de vaincre leurs désavantages.

Ces approches expansionnistes mettent souvent l'accent sur une série plus complète de facteurs historiques, politiques et même culturels que ne le font les théories fondées sur les fluctuations du marché. On y voit même un exemple de forces cumulatives où la dynamique du marché mène à une centralisation encore plus grande des forces productives. La présence de vastes marchés, d'économies d'échelle, de services spécialisés sophistiqués, d'un réservoir de main-d'œuvre hautement spécialisée et d'autres circonstances du genre, contribuent à y attirer la main-d'œuvre et les capitaux des régions périphériques. Par conséquent, ces régions perdent bon nombre de leurs citoyens les plus dynamiques et ne peuvent plus offrir autant d'avantages aux nouveaux investisseurs. Cette croissance cumulative centralisée peut, de ce point de vue, entraîner ainsi un déclin cumulatif ailleurs. Les politiques régionales visent à contrer ces forces.

Tout au long de son histoire, le Canada a utilisé une forme ou une autre de politique de développement régional. Une forte proportion des politiques d'expansion visant des secteurs particuliers a eu des assises régionales très prononcées là où l'on a concentré ces secteurs dans une ou deux régions précises. Ainsi, dans les secteurs des hydrocarbures, de l'automobile, des pêches et des forêts, par exemple, une grande partie de l'activité a été concentrée sur un petit nombre de régions. Au début du siècle, le gouvernement fédéral a imposé des droits d'exportation sur les troncs d'arbres bruts, afin d'augmenter l'étendue du processus de transformation du bois au Canada central et en Colombie-Britannique. Au cours de la Dépression, des mesures d'assistance ont été planifiées sur une base régionale et la Loi sur la réhabilitation des fermes des Prairies en est un bon exemple. De plus, les politiques d'expansion nationale, comme celles qui sont destinées à faciliter ou à promouvoir le mouvement des biens et des services à travers le pays, se sont avérées bénéfiques pour les régions qui en profitent directement. La construction et l'expansion de nos vastes réseaux ferroviaires et routiers font partie de cette catégorie. En fait, ces politiques implicitement régionales ont été sans conteste plus essentielles au développement régional, au sens le plus large du terme, que ne l'ont été les programmes explicites d'expansion régionale du ministère de l'Expansion économique régionale (MEER) et d'autres agences similaires.

Cependant, après la Seconde Guerre mondiale, les efforts régionaux explicites tinrent bien peu de place dans la politique économique du gouvernement fédéral. On mit plutôt l'accent sur la promotion de la croissance et de la stabilité économiques globales et sur la création des grandes lignes du modèle de l'État-providence moderne. Le gouvernement fédéral, dans la mesure où les régions défavorisées faisaient partie de ses préoccupations, prévoyait qu'elles bénéficiraient de la prospérité économique générale : « On concevait le développement régional comme un corollaire naturel du développement national[4]. » Par contre, la Grande-Bretagne, dès la

fin de la Seconde Guerre mondiale, a utilisé la politique de développement régional comme fondement de sa politique de plein-emploi de l'après-guerre.

Au Canada, les premières politiques explicitement destinées à compenser les disparités économiques régionales furent élaborées à la suite du rapport de la Commission royale sur les perspectives économiques du Canada (la Commission Gordon). La Commission et les études connexes à l'appui avaient découvert qu'une croissance économique nationale soutenue n'avait pas éliminé les disparités régionales. L'action politique ne se fit pas attendre; ce fut le programme des « Routes vers les Ressources » du Premier ministre Diefenbaker. De plus, le gouvernement du Canada introduisait des primes de travaux d'hiver afin d'aider les travaux de construction entrepris à un moment et dans des régions où le chômage était relativement élevé.

La *Loi sur l'aménagement rural et le développement agricole* introduisait, en 1961, toute une série de commissions, d'agences, de comités et de ministères. Le tout visait la pauvreté rurale. L'objectif était de trouver des moyens de maintenir sur leurs terres des fermiers qui n'en tiraient qu'un fabile rendement en leur fournissant de meilleures techniques d'utilisation des terres. En 1962, la création de la Commission de développement de l'Atlantique (CDA) offrait une approche plus précisément régionale que sectorielle, qui mettait l'accent sur les efforts de développement, bien qu'au moment de sa création la nouvelle Commission ne se soit vue confier qu'un rôle de chercheur et de conseiller.

L'expansion régionale connut une importance accrue avec le changement de gouvernement qui survint en 1963. Cette année-là, le nouveau gouvernement de Lester B. Pearson conférait à la CDA une orientation des programmes, de même que des fonds à dépenser, dont la majorité fut consacrée à des projets visant l'infrastructure sociale. En 1964, l'ARDA devenait la *Loi sur l'aménagement rural et le développement agricole* et un nouveau ministère des Forêts et du Développement rural assumait la responsabilité de sa mise en application. L'orientation de l'ARDA passait donc de l'assistance strictement agricole à une approche plus générale de développement économique au niveau rural. Le nouveau ministère fixait l'attention sur certaines régions spéciales de développement rural. Le Fonds de développement économique rural (FODER), établi en 1966, détenait un mandat encore plus vaste : appliquer des stratégies de développement rural dans des emplacements jugés « prometteurs ». Les régions qui répondaient aux critères devaient recevoir des fonds d'ajustement; on jugea que l'émigration était inévitable et que la principale tâche était de rendre ce processus le moins pénible possible.

Cependant, les régions rurales ne furent pas les seules à susciter l'attention du gouvernement. Le gouvernement fédéral introduisit en 1963 l'Agence de développement régional (ADR), afin de promouvoir le développement industriel dans les régions les plus pauvres. Les entreprises qui s'installaient dans les régions désignées étaient admissibles à des exemptions fiscales, à des provisons anticipées pour amortissement et, à compter de 1965, à des subventions en espèces, grâce à la Loi stimulant le développement de certaines régions.

Ces premiers efforts de développement régional étaient éparpillés dans toute la bureaucratie fédérale, chacun ayant des liens différents et parfois

ténus avec les gouvernements provinciaux en cause. Avec la création, en 1969, du ministère de l'Expansion économique régionale, les programmes régionaux furent rapatriés sous un même toit. L'expansion économique régionale était désormais centrée dans un ministère et ce nouveau portefeuille :

> *[...] ne devait pas être tout simplement un autre ministère à autorité parallèle; mais, devait, au contraire, amorcer et faciliter les efforts de coopération entre les ministères parallèles, coordonner, quand il y était autorisé, la mise en vigueur de programmes et, si nécessaire, passer lui-même à l'action[5].*

La nomination d'un ministre soulignait l'importance accordée à la tâche du nouveau ministère.

Le MEER continua d'utiliser les mêmes instruments que ses prédécesseurs, puis introduisit des approches nouvelles, en partie parce que ses responsabilités englobaient l'aide à l'industrie. Il désigna certains centres urbains dans les provinces défavorisées comme « zones spéciales », les rendant éligibles à recevoir des fonds qui appuieraient la mise en place d'une infrastructure sociale. Ces cités et villes devaient être les « noyaux » ou les « pôles » de croissance, autour desquels l'expansion économique serait centrée et rayonnerait à travers toute la région. Conformément à la *Loi sur les subventions au développement régional* (LSDR), on continua à désigner certaines régions comme éligibles aux garanties de prêts et subventions que l'on versait aux entreprises qui choisissaient de s'y établir.

L'enthousiasme qui avait présidé à la naissance du MEER disparut rapidement. Les adversaires du ministère s'y attaquaient sur deux fronts. D'abord, les politiques elles-mêmes devinrent suspectes, à mesure que le ministère acquérait la réputation de verser des sommes considérables n'aboutissant qu'à des résultats minimes. Les subventions à l'industrie, en particulier, firent l'objet de critiques sévères. D'aucuns ont soutenu que ces subventions n'affectaient pas véritablement les décisions touchant l'emplacement de certaines entreprises, que, même quand elles y parvenaient, ces décisions n'impliquaient que des déplacements de l'activité économique d'une zone défavorisée à une autre et que, de plus, les stimulants offerts par le MEER créaient des distortions coûteuses. Même les subventions touchant l'infrastructure des zones spéciales devinrent la cible des critiques, à mesure que la théorie des « pôles de croissance » perdait de sa popularité chez les spécialistes de la planification.

La deuxième préoccupation soulevée par le MEER tenait à son approche administrative. Le ministère parut à certains trop centralisé et trop rigide, surtout par rapport aux objectifs de développement de certains gouvernements provinciaux. Au sein même de la bureaucratie fédérale, il y avait des tensions marquées entre le MEER et son mandat explicite qui concernait l'expansion régionale et les ministères parallèles qui avaient une approche plus sectorielle. Le Transport, l'Énergie et les Pêches, par exemple, pouvaient affecter l'économie d'une région, de façon beaucoup plus marquante qu'une politique mise de l'avant par le MEER avec des fonds limités.

À la suite de ces pressions, en 1973, le gouvernement fédéral réorganisait le MEER et instituait le système des Ententes-cadres de développement (ECD). Le ministère négociait avec chaque province une entente individuelle dans

laquelle étaient précisés les principaux objectifs de développement. Des comités de représentants des deux paliers de gouvernement mirent au point des projets précis qui devaient être réalisés, à frais partagés, par les provinces. Le personnel du MEER, y compris l'un des principaux sous-ministres adjoints, fut réparti dans chaque région, afin que chacune d'entre elles puise bénéficier sur place de personnes compétentes. À Terre-Neuve, le gouvernement fédéral absorbait jusqu'à 90 pour cent des coûts des projets; en Nouvelle-Écosse et au Nouveau-Brunswick, la contribution était fixée à 80 pour cent, à 60 pour cent au Québec, au Manitoba et à la Saskatchewan, et à 50 pour cent dans les trois provinces alors considérées comme les plus riches. Quant à l'Île-du-Prince-Édouard, elle continua à être couverte par l'entente fédérale-provinciale de développement qu'elle avait auparavant négociée. Cette procédure du MEER constituait une approche radicalement différente de toutes les formes précédentes de consultations fédérales-provinciales touchant l'expansion économique.

L'approche de toute la question du développement économique régional fut aussi modifiée au niveau du gouvernement fédéral. On abandonna l'accent qui avait été mis précédemment sur les centralisations de croissance. On organisa des projets sur une échelle plus restreinte, mais devant englober un plus grand nombre de secteurs et susceptibles d'être répartis partout à l'intérieur d'une province donnée. Désormais, ce fut la province entière, plutôt que certaines régions en particulier, qui devint l'unité de planification pertinente et « en plaçant l'accent sur les provinces on en venait à une politique de développement provincial plutôt que régional[6] ». Ce fut aussi au cours de cette période que les dégrèvements d'impôts ajustables sur l'investissement et l'embauche et les prestations variables de l'Assurance-chômage furent adoptés.

Bientôt, des représentants des gouvernements fédéral et provinciaux commencèrent à critiquer les ECD. Certains gouvernements provinciaux voulaient exercer un contrôle encore plus marqué sur la mise en œuvre du programme, alors que la majorité considérait favorablement ce système, surtout par comparaison aux arrangements antérieurs et à ceux qui furent imposés plus tard. Au cours des audiences de cette Commission, nous avons entendu à maintes reprises des déclarations favorables à l'approche adoptée par les ECD. C'est surtout au niveau fédéral que ces ententes posaient des problèmes. Les ministères parallèles souhaitaient avoir une plus grande influence sur les programmes du MEER, qu'ils considéraient comme trop étroitement liés aux priorités provinciales. À la suite de ces tensions au sein de la bureaucratie fédérale, la coordination et l'intégration des politiques sensibles aux besoins régionaux, comme on les souhaitait à l'origine, rencontrèrent des obstacles. On trouva un autre terrain favorable à la critique : les hommes politiques fédéraux jugèrent que le gouvernement ne recevait pas le crédit voulu pour ces programmes financés, parfois jusqu'à 90 pour cent par le gouvernement fédéral. Toutefois, les provinces étaient mieux placées que le gouvernement national pour s'afficher comme la source de ces largesses et plusieurs d'entre elles profitèrent de cette situation.

Vinrent ensuite une série de réorganisations qui, parfois, ont laissé l'observateur perplexe. En 1982, la responsabilité de l'expansion économique

régionale passa d'un ministère spécifique à l'ensemble des ministères de l'économie. « La perspective régionale devait désormais se refléter dans le travail de tous les ministères du développement économique et dans tous les processus de prise de décision du Cabinet[7]. »

Dans le cadre de la réorganisation nécessitée par cette décision, les programmes régionaux du MEER furent reliés aux questions de l'industrie et de la petite entreprise du ministère de l'Industrie et du Commerce (MIC), pour former le nouveau ministère de l'Expansion industrielle et régionale (MEIR). Le MEER et le MIC disparurent en tant que ministères individuels. Puis, le Comité du Cabinet sur le développement économique devint le Comité du Cabinet sur le développement économique et régional et le ministère d'État au développement économique devint le ministère d'État au développement économique et régional (*MEDER*). On effectua un certain nombre d'autres changements, y compris la nomination, dans chaque province, de Coordonnateurs fédéraux de développement économique (CFDE). L'assimilation de préoccupations d'ordre régional à celles d'un ordre plus général touchant les politiques de développement économique était alors terminée du moins sur le plan administratif. Dans tout cela, les préoccupations centrales passèrent du « développement régional » en tant que développement des régions à faible croissance, au « développement régional » en tant que considérations de développement économique au sein de chaque province.

Dans le cadre de ce nouveau système, le principal instrument de planification économique était l'Entente de développement économique et régional (EDER), que le gouvernement fédéral devait ratifier avec chacune des provinces. Comme ce fut le cas pour les ECD d'une époque antérieure, ces ententes devaient être des documents portant sur l'ensemble de la planification, au sein de laquelle des politiques et projets spécifiques seraient élaborés. Cependant, à l'intérieur du cadre adopté, on mettrait l'accent sur la mise en œuvre directe, par chacun des gouvernements provinciaux, de ses propres programmes, afin d'accorder au gouvernement fédéral ce qui lui était dû. Dans chaque province, l'effort économique fédéral et ses liens avec les intérêts économiques de celle-ci, seraient coordonnés par les CFDE. Il n'y a rien de très original dans ces EDER et les projets qu'elles coiffent ressemblent beaucoup à ceux que l'on trouvait dans les ECD.

Mais il y eut encore d'autres changements. En juin 1984, on abolit le MEDER et la responsabilité du développement économique et régional fut entièrement confiée au ministre d'État à l'Expansion régionale, qui agissait sous le MEIR. Puis, en septembre 1985, ce poste fut lui aussi aboli. C'est maintenant le ministre de l'Expansion industrielle régionale qui assume la responsabilité des politiques d'expansion régionale.

L'évaluation

Dans quelle mesure nos politiques de développement régional ont-elles réussi? Pour répondre à cette question, il faudrait être en mesure de comparer l'état actuel du développement économique des régions, qui ont bénéficié de l'aide fédérale à celui qu'il serait, en l'absence de ces politiques; malheureusement,

pareille tâche s'avère impossible à réaliser. Cependant, certaines recherches permettent de voir plus clairement les effets de diverses politiques d'expansion régionale.

Les chercheurs se sont arrêtés aux subventions de l'ADR, surtout parce qu'elles sont les plus visibles et les plus controversés, même si les subventions à l'industrie ne représentent qu'une petite portion des dépenses gouvernementales totales consacrées au développement régional. Au départ, les chercheurs ont tenté d'établir si les subventions influencaient les décisions des entreprises sur leur emplacement. Un relevé effectué en 1971 par le Conseil économique des provinces atlantiques[8] (CEPA) a établi que seulement 20 pour cent des entreprises consultées se seraient installées dans les régions désignées, même sans les subventions. Les autres 80 pour cent avaient donc été partiellement influencées par les subventions, bien que l'enquête n'indique pas si les subventions accordées s'étaient avérées simplement suffisantes ou trop généreuses. Une étude complétée par le MEER en 1973 avait donné des résultats semblables à ceux du CEPA.

En 1977, le Conseil économique du Canada a publié une étude complète sur le développement économique régional, dans laquelle il tentait d'évaluer l'efficacité des subventions du MEER. On y comparait les taux de chômage, de revenu et d'émigration des régions bénéficiaires, avant et après la mise en place du programme. Le Conseil a conclu que « au cours des dernières années, les possibilités d'emploi se sont améliorées dans la région de l'Atlantique, bien qu'ailleurs, rien ne semble avoir beaucoup changé[9] ». Cependant, il est impossible de prouver que ce sont les politiques du MEER qui ont abouti à ces résultats.

Pour contrer cette incertitude, le Conseil entreprit lui-même une étude visant à déterminer dans quelle mesure les subventions avaient réussi à influencer l'emplacement des entreprises dans les provinces atlantiques. Il a établi que 25 pour cent des entreprises appuyées par le MEER avaient véritablement été influencées par le programme de subventions, et que 34 pour cent de plus avaient probablement été influencées, elles aussi. On ne recueillit que peu de preuves que les subventions aient pu prendre la place d'autres activités économiques dans la région, de sorte que le gain net demeura entre 25 et 59 pour cent. En dernier lieu, le Conseil a comparé l'apport à la production nationale découlant de la création de ces emplois par le MEER aux coûts de création de ces emplois. Même à partir d'estimations prudentes sur l'efficacité avec laquelle le programme de subventions a influencé les choix d'emplacement, ce programme s'est tout de même avéré un succès. La contribution additionnelle à la production nationale des travailleurs qui, autrement, auraient été sans emploi, couvrait largement le coût des fonds utilisés.

Dans son ensemble, l'évaluation du programme des subventions à l'industrie préparée par le Conseil économique affiche un optimisme prudent :

> *Notre propre évaluation des preuves précédentes, ainsi que notre analyse des données sur la naissance et la mort des établissements dans l'une des régions seulement (l'Atlantique) nous incitent à conclure que le programme de subventions a beaucoup moins de succès que les prévisions de création d'emplois, qu'on a publiées, ne le laissent croire. Sur ce point, les critiques ont*

raison. Cependant, les subventions semblent avoir assez bien réussi pour être considérées comme une proposition rentable. La valeur des emplois créés semble dépasser l'inefficacité du choix d'emplacements inappropriés pour la production[10].

Le Conseil ne put arriver à aucune conclusion définitive sur les autres composantes de la politique de développement régional, comme les subventions à l'infrastructure.

D'autres auteurs ont émis davantage de critiques vis-à-vis des programmes du MEER. Ainsi, l'un d'entre eux conclut que :

Dans la situation présente, l'objectif de la LDIR, tel que reconnu par le public, est la création d'emplois dans certaines régions défavorisées [...]. Or le MEER ne parvient pas à atteindre le plus grand nombre possible de nouveaux emplois et assume un coût plus élevé pour chaque nouvel emploi en continuant de verser des subsides qui ne sont pas conformes à ses objectifs[11].

La plainte particulière, fondée sur des analyses rigoureuses des statistiques touchant le programme et ses incidences, visait la préférence accordée à des techniques de production exigeant de lourds investissements. Un autre critique était encore plus véhément :

Compte tenu de toutes les incertitudes inhérentes à la question des subventions à l'entreprise – absence de preuves solides que l'investissement ait vraiment augmenté dans les régions désignées, doutes encore plus prononcés quant à l'embauche, effets sur la répartition du revenu parmi les particuliers, possibilité de certaines injustices dans les tractations entre gouvernements et compagnies, diminution probable du revenu national de l'ensemble du pays et absence d'une assurance valable que la modernisation et le progrès sont encouragés dans les régions désignées – je me demande s'il ne vaudrait pas mieux que le gouvernement fédéral limite son programme de subventions à l'aide aux personnes pauvres [...] et aux transferts aux provinces, tel que convenu dans les négociations fédérales-provinciales et qu'il se tienne loin des décisions des compagnies sur l'emplacement de leurs investissements[12].

Un document de recherche préparé pour notre Commission a résumé les données disponibles sur les initiatives de développement régional comme suit :

Malgré des orientations politiques et des circonstances économiques très différentes, il n'y a pas eu beaucoup d'amélioration dans la position de la plupart des provinces les plus pauvres, comme l'a mesuré le revenu, après déduction des transferts [...]. On peut raisonnablement conclure qu'il n'y a pas eu de progrès visible en matière de développement régional. À lui seul, cet aspect semble constituer une sérieuse condamnation des nombreuses politiques et des gros déboursés de fonds publics qui, à ce que l'on soutenait, pouvaient permettre d'atteindre les objectifs[13].

Malgré tout, comme l'ont noté les commissaires, il se peut que ces mêmes politiques aient empêché les disparités de devenir encore plus prononcées. Et l'on n'a pas démontré non plus que, si le Canada avait consacré plus de fonds au développement régional, il y aurait eu plus de progrès.

Les critiques des efforts de développement ne se contentent pas de les condamner en raison de leur inefficacité. L'un des points de vue les plus discutés et les plus controversés attribue au concept de ces transferts une part de la responsabilité de la persistance des disparités économiques régionales[14]. Les circonstances économiques créent, dans une région donnée, un excédent d'offre globale. Les salaires et les prix ne s'ajustent pas parfaitement et le chômage appelle alors divers paiements de péréquation dans la région, y compris les compensations individuelles versées aux sans-emploi et un ajustement supplémentaire des redevances au gouvernement provincial en cause. La perception de ces sommes bloque tout ajustement sous forme d'émigration ou de baisse des salaires réels. Dépourvue des ces ajustements, la région n'arrive plus à retrouver son ancienne position économique, puisque son taux salarial ne correspond toujours pas à la productivité de sa main-d'œuvre.

Les transferts ont été associés à certaines des politiques économiques provinciales les moins appropriées[15]. Ici l'argument repose, essentiellement, sur ce qu'il est convenu d'appeler un risque moral. Si les gouvernements provinciaux ne sont pas forcés d'assumer le coût total de leurs actions, ils vont mettre en vigueur des politiques qui, pour populaires qu'elles puissent être sur certains plans, n'en seraient pas moins évitées en toute autre circonstance. Les trois exemples que l'on cite sont ceux des lois peu réalistes touchant le salaire minimum, les politiques linguistiques et les restrictions sur les achats de terrain par des non-résidents. Pareils programmes, populaires au sein de la province qui les applique, peuvent être mis en œuvre, du fait que les déformations qu'ils entraînent seront payées, du moins en partie, par d'autres. Ainsi, l'assurance-chômage protège les personnes qui perdent leur emploi à cause de la législation sur le salaire minimum, et les paiements de péréquation compensent les conséquences économiques défavorables qui découlent des deux autres exemples.

Ce système amène une situation que les observateurs appellent « l'assujettissement aux transferts ». Il crée un cercle vicieux selon lequel les déboires économiques engagent des transferts qui, à leur tour, donnent naissance à des politiques économiques entraînant d'autres déboires économiques. Tous les agents économiques des régions bénéficiaires, tant publics que privés, agissent rationnellement au sein du système existant des stimulants et, pourtant, on se retrouve en fin de compte avec une stagnation économique persistante. Cet état de choses entraîne des dépenses de plus en plus lourdes au sein de l'ensemble de l'union économique.

Quels que soient, en principe, les mérites de cet argument, il demeure sujet à une évaluation empirique. Certains faits peuvent être cités à l'appui de divers aspects de cette thèse mais, à ce jour, personne n'en a fait l'évaluation complète. Les études sur l'assurance-chômage et les ajustements du marché du travail[16] ont une tendance générale à soutenir l'idée que les transferts affectent les migrations interprovinciales. Plus d'une analyse a conclu que les changements apportés au programme d'assurance-chômage en 1971, changements se traduisant par de généreuses augmentations, ont contribué à retarder l'émigration à partir des provinces atlantiques[17]. Ces études permettent de croire que cette émigration, compte tenu des niveaux de revenu

et de chômage des lieux d'origine et des lieux de destinations probables, auraient eu des bénéfices sociaux. On a aussi attiré l'attention de la Commission sur les travaux de recherche qui suggèrent que :

> *Le programme de l'A-C renforce la concentration d'emplois instables et à court terme dans les régions où le chômage est élevé et où il y a une forte concentration d'industries saisonnières*[18].

Les commissaires notent que ces critiques concernent les obstacles aux processus d'ajustement efficaces et non pas la question de l'efficacité des politiques comme instruments de l'amélioration de la base économique des régions défavorisées.

Ces débats visent les aléas dont s'entoure toute élaboration de programmes de développement régional. Ces incertitudes se manifestent à plusieurs niveaux. L'un des choix se situe au niveau de la croissance du revenu, entre celle de l'ensemble du revenu national et celle de chaque province ou région. La question est de savoir si les mesures favorisant ces dernières réduisent le revenu national en redirigeant les ressources vers des endroits où la rentabilité est moindre; ou alors, si, à long terme, les programmes de développement régional contribuent à la croissance de toute l'économie nationale. Les commissaires cherchent, par leurs recommandations, à minimiser ce dilemme en soulignant que toute politique de développement régional devra s'orienter le plus possible vers l'amélioration de la capacité de production des régions les plus pauvres.

Il faut aussi choisir entre les politiques « compensatrices » destinées à réduire l'écart entre revenu du travail et revenu total et les politiques expansionnistes ou celles qui favorisent l'ajustement. La « compensation » vise à estomper les effets des forces du marché sur l'individu. Dans la Partie V de ce Rapport, les commissaires recommandent, cependant, de repenser les politiques sociales du Canada, afin de consolider le concept de justice sociale préconisé par les Canadiens, tout en diminuant les éléments qui font obstacle à l'ajustement. Si ces recommandations sont suivies, elles auront d'importantes répercussions sur les régions. Dans ce chapitre, nous avons également vu que la péréquation, en tant que programme de compensation, a des incidences positives sur l'efficacité.

De plus, il existe des tensions entre les politiques interrégionales d'ajustement au marché, politiques destinées surtout à faciliter la mobilité de la main-d'œuvre et des capitaux vers des régions où leur productivité serait accrue, et les politiques expansionnistes visant à améliorer la capacité de production de chaque région. Les commissaires croient que les Canadiens veulent des politiques ajustées de façon à permettre à ceux qui le souhaitent de se déplacer, mais il faut aussi assurer la promotion de la viabilité économique et sociale de chacune de nos régions.

Ces décisons politiques trouvent leur reflet dans les tensions administratives. Comme le suggère notre analyse, jusqu'ici les Canadiens ne se sont jamais arrêtés à un amalgame stable de politiques dans ce domaine. Nous sommes passés d'une orientation sectorielle, selon l'ARDA, à une approche dirigée de façon plus générale vers le développement économique, comprenant l'ajustement hors des régions, grâce au FODER, à une stratégie de création de

pôles de croissance, en vertu de l'ADR et du MEER. Les programmes spécifiques sont passés de l'aide à l'ajustement aux subventions à l'infrastructure, en passant des dégrèvements fiscaux et subsides directs aux crédits, variables d'une région à l'autre, en matière d'investissement et d'emploi.

En tant que Canadiens nous n'avons pas, non plus, défini la relation entre les responsabilités provinciales et fédérales d'encouragement et d'appui au développement économique régional. Les premiers efforts fédéraux étaient fortement centralisés et avaient tendance à ignorer les desiderata des provinces. Cependant, pendant toute la période des ECD, ce fut le contraire : le gouvernement fédéral finançait ce que les provinces voulaient bien construire. Puis le pendule est revenu brièvement dans la direction opposée.

Le gouvernement fédéral n'a pas été en mesure de relier correctement ses responsabilités en matière de développement régional à son rôle, plus vaste, de gestionnaire de l'économie nationale. L'incessante réorganisation de la bureaucratie fédérale, dans ce domaine, est la manifestation la plus évidente de cet échec; en effet, on a tenté, tout d'abord, de regrouper les intérêts régionaux dans un ministère séparé, pour ensuite inciter tous les ministères à prendre en considération les incidences régionales de leurs décisions, et revenir enfin au concept du ministère unique. Nous devons donc faire face à trois questions : quelle est la juste répartition des responsabilités entre le palier fédéral et le palier provincial? Comment le gouvernement du Canada doit-il équilibrer ses responsabilités économiques régionales avec ses responsabilités nationales? Quels sont les politiques et les programmes qui doivent être adoptés?

Conclusions

Les commissaires n'iraient pas jusqu'à dire que la persistance de nos disparités économiques régionales constitue une situation de crise. Cependant, nous sommes d'avis qu'il s'agit d'un problème grave. La nature des perspectives économiques futures de chaque Canadien ne devrait pas dépendre autant de sa province ou de son lieu de naissance. Il faut dire que le développement régional demeure l'un des principaux objectifs du Canada. Cependant, les commissaires sont également convaincus que les Canadiens doivent revoir leur concept des disparités économiques régionales, leurs notions des actions à entreprendre pour les éliminer et leurs idées sur les mécanismes institutionnels qui devraient nous permettre d'accomplir cette tâche. Certaines des propositions mises de l'avant par la Commission sont des principes que nous voudrions faire accepter aux Canadiens; d'autres sont des énoncés de contraintes économiques que les Canadiens n'auront d'autre choix que d'accepter; d'autres, enfin, représentent les conclusions que nous avons tirées de notre recherche et de nos audiences. Le tout forme un ensemble qui, nous l'espérons, servira à guider l'élaboration de nos politiques régionales, au cours des années à venir. Ces propositions sont conçues pour être insérées dans les grands thèmes de ce Rapport pour tout ce qui a trait aux principes de l'ajustement économique et du fédéralisme.

Notre première proposition a trait au concept même de la disparité entre les régions. À notre avis, il est grand temps de cesser d'envisager les inégalités

du seul point de vue des différences de revenu per capita. Les transferts aux individus et aux gouvernements font qu'il n'est pas nécessaire de consacrer autant d'attention à cet aspect. De nos jours, chaque Canadien peut faire appel à tout un éventail de mécanismes d'appui, sur lesquels il peut compter s'il rencontre des difficultés personnelles; les propositions que nous présentons dans la cinquième partie de ce Rapport, et surtout celles qui concernent le nouveau Régime universel de sécurité du revenu (RUSR) et le Programme temporaire d'assistance au recyclage (PTAR), si elles étaient adoptées, amélioreraient davantage la situation. Notre système de péréquation, si imparfait qu'il soit sur certains points de vue, laissera à chaque gouvernement provincial les moyens d'offrir à ses résidents un niveau de biens et de services comparable à celui d'autres provinces, sans avoir à leur imposer le fardeau d'un taux d'imposition trop élevé. En fait, les revenus per capita varient moins d'une province à l'autre qu'entre les diverses régions d'une même province. Dans la mesure où les Canadiens désirent vraiment éliminer les inégalités, notre première priorité devrait s'adresser à la dimension verticale du problème, c'est-à-dire l'application à des individus.

Les facteurs essentiels des disparités régionales sont les différences salariales qui existent pour un même type d'emploi et les variations des taux d'embauche. L'emploi est important, d'abord et avant tout parce qu'il fournit une source de revenu. Mais il offre plus encore. Dans une société comme la nôtre, tout emploi stable donne un sentiment de dignité et valorise l'individu à ses propres yeux, plus qu'aucun des généreux programmes de transfert ne saurait faire. Dans un État fédéral, l'enjeu est encore plus grand, puisque le fait qu'il y ait des emplois disponibles dans une région assure à l'État la population nécessaire à la survie de cette collectivité.

Les commissaires en sont venus à la conclusion que, dans le passé, les politiques canadiennes ont parfaitement compensé les disparités économiques régionales, mais qu'elles n'ont pas su promouvoir un développement économique autosuffisant. L'amalgame complexe des programmes de transfert est parvenu à niveler considérablement les revenus per capita des diverses régions, mais il n'a pas été le fondement d'un développement économique assez solide pour l'avenir.

Les commissaires sont d'accord avec la thèse selon laquelle les Canadiens ont eu de la difficulté à établir des taux d'embauche acceptables dans certaines régions du pays, en partie à cause des déformations créées par toute une variété de politiques économiques bien intentionnées mais mal dirigées. Le souci qu'ont les Canadiens de compenser les carences économiques de certaines régions est en partie responsable du fait que le statut de ces régions ne change pas. Nous n'avons pas su structurer des politiques et des programmes destinés à fournir les stimulants nécessaires aux travailleurs, aux entreprises et aux gouvernements. On a créé un cycle de dépendance vis-à-vis des transferts, selon lequel toute faiblesse économique suscite des compensations qui, à leur tour, engendrent une conduite qui maintient cette disparité économique. Pour bien comprendre ce point, précisons que les commissaires ne croient nullement que la dépendance vis-à-vis des transferts explique toute la question des disparités régionales. Après tout, les disparités étaient déjà très marquées dans les décennies précédant les années 1950, alors que les

programmes de transfert étaient à peu près inexistants. Ce qu'ils entrevoient plutôt, c'est que certains stimulants inappropriés expliquent, en partie, quelques-uns des problèmes qui persistent dans ce domaine.

Les commissaires sont d'avis que le bien-être économique régional est du ressort de tous les paliers de gouvernement, y compris le municipal. Le rôle des provinces et des municipalités est clair. Que le gouvernement fédéral soit inclus vient du concept qu'ont les Canadiens de ce que chaque citoyen est en droit d'attendre de son pays et du besoin pratique d'intégrer l'expansion régionale à l'expansion nationale.

Nous en arrivons maintenant à une importante contrainte économique directement reliée à la question du concept institutionnel. En général, bien que cela ne soit pas toujours le cas, il y a conflit entre les objectifs régionaux de développement économique et les objectifs d'efficacité. L'emplacement d'une activité économique n'est pas une question neutre. Pour toute une série de raisons complexes, certaines régions du Canada sont tout simplement mieux situées que d'autres pour aider les entreprises exposées à la concurrence internationale. De plus, comme l'a démontré cette analyse de notre union économique, moins il y a d'obstacles au marché interprovincial, plus notre économie nationale est efficace et plus il est facile d'assurer la relocalisation interrégionale des capitaux et de la main-d'œuvre. Et pourtant, les déformations survenant sur ces marchés sont souvent le produit d'efforts défendables des gouvernements fédéral et provinciaux en vue d'encourager le développement économique dans les régions les plus pauvres du Canada.

Une contrainte politique s'ajoute à la contrainte économique. La confrontation entre objectifs divergents signifie très souvent que le développement économique régional suscite des tensions politiques qui se répercutent à deux niveaux. La fonction publique fédérale est elle-même partagée entre les ministères à vocation sectorielle et nationale et les ministères à vocation plus centrée sur l'aspect régional. Et l'inévitable conflit fédéral-provincial vient s'ajouter à ces sources de tension. Chaque fois que le gouvernement national entreprend des politiques économiques destinées à un endroit particulier, ce qui est, par définition, le fait de toute mesure de développement régional, cela influe sur les plans du gouvernement provincial en cause.

Dans les recommandations contenues dans ce Rapport, les commissaires ont étudié à la fois la politique fédérale de développement régional et sa mise en vigueur. Comme nous l'avons souligné plus haut, le gouvernement fédéral a un rôle légitime à jouer dans le développement régional, mais son implication dans ce domaine a fait naître des conflits avec l'ensemble de ses responsabilités nationales. Il ressort donc de cet examen qu'il existe un besoin supplémentaire : assurer la concordance de l'activité fédérale dans ce domaine avec les plans des gouvernements provinciaux. Cette position satisfait aux principes fondamentaux du fédéralisme, mais n'implique pas que le gouvernement fédéral doive appuyer aveuglément n'importe quelle stratégie de développement proposée par les provinces.

Tout ce nœud gordien de contraintes laisse-t-il libre cours à l'initiative fédérale? Nous croyons que oui. En tant que commissaires, si nous revenons aux deux domaines de disparités que nous jugeons importants, ce sont, pour définir le rôle qui revient en propre à l'échelon fédéral, les taux de salaire et

d'embauche. L'écart salarial provient du fait que la productivité de la main-d'œuvre n'est pas égale d'une région à l'autre. Si la production par ouvrier des régions défavorisées pouvait être ramenée au niveau qui existe dans les régions mieux nanties, l'une des plus importantes sources de différences régionales serait éliminée. Il en est de même pour les différences dans le taux d'embauche : si les Canadiens, quelle que soit leur région, avaient une chance égale d'obtenir un travail permanent, l'autre grande source de disparités régionales disparaîtrait aussi.

La forme que devrait prendre l'implication du gouvernement du Canada en matière d'expansion économique régionale découle logiquement de ces observations. La responsabilité de notre gouvernement national devrait être de travailler à éliminer les différences de productivité de la main-d'œuvre qui existent d'une région à l'autre ainsi que tout facteur qui pourrait nuire à l'exploitation efficace des marchés régionaux de main-d'œuvre. Si les régions plus pauvres adoptent moins rapidement les technologies nouvelles, c'est au gouvernement fédéral qu'il incombe d'accélérer le processus. Si la formation de la main-d'œuvre laisse à désirer, il pourrait aider en fournissant le recyclage. S'il existe des problèmes structurels dans les cas où il faut adapter les compétences de la main-d'œuvre aux demandes des employeurs, il pourrait établir des centres d'information.

Cette proposition rejoint l'argument proposé à la troisième partie de ce Rapport, dans laquelle on cherchait à définir les actions gouvernementales susceptibles de corriger les carences du marché, quelle qu'en fut l'origine. On considérait que toute intervention serait économiquement efficace ou socialement bienfaitrice, si les entreprises canadiennes avaient quelque difficulté à adopter les plus récentes technologies ou à relocaliser leurs capitaux et leur main-d'œuvre des industries en déclin vers les industries d'avenir; elle le serait également si elle améliorait la position concurrentielle de certains groupes de la main-d'œuvre qui, historiquement, n'ont jamais été en mesure d'être compétitifs en termes d'égalité. Dans ces cas, le marché du secteur privé ne réussit pas quand il ne donne pas le résultat le plus souhaitable socialement.

Les commissaires ont tout simplement ajouté à cette analyse une autre dimension inhérente à toute la question des disparités régionales. En fait, nous nous permettons d'affirmer que le marché a failli à sa tâche, s'il n'a pas su fournir à des entreprises comparables de toutes les régions du pays les mêmes facilités d'accès au capital, à la technologie et aux compétences requises, tant sur le plan de la main-d'œuvre que sur celui de la gestion. Dans la Partie III de ce Rapport, nous nous sommes demandés si les intervenants du secteur privé apporteraient à l'industrie canadienne la toute dernière technologie, à un rythme qui permettrait au Canada d'être concurrentiel sur les marchés internationaux. Si la réponse est négative, il faudra alors envisager une stratégie industrielle. Ici, nous nous demandons si les mêmes agents diffuseront cette même technologie de façon adéquate à travers toutes les régions du pays. Sinon, les politiques régionales sont alors justifiées.

Ces politiques ne viseraient pas à créer la même structure industrielle ou ouvrière pour chaque économie régionale. Elles auraient plutôt pour objet d'assurer aux industries qui s'installent dans des régions défavorisées, la

possibilité d'une production aussi efficace que leurs homologues n'importe où ailleurs. Ainsi, une brasserie ou une agence gouvernementale installée dans l'Atlantique devrait pouvoir atteindre la même productivité que son *alter ego* en Ontario. Cependant, il est à peu près certain qu'il continuera d'y avoir une plus grande concentration d'industries de pointe dans cette dernière province.

L'analogie s'applique aussi à la question des différences dans les taux d'embauche. Les commissaires s'inquiètent du chômage à l'échelon national et cherchent des politiques susceptibles d'y remédier en partie, car ils ne croient pas que le marché du travail soit assez flexible pour résoudre à lui seul le problème. Cependant, comme nous l'avons souligné plus haut, au Canada, le chômage a une dimension régionale très marquée. La statistique nationale sur le chômage comporte des taux généralement plus hauts dans certaines provinces et plus bas dans d'autres. De plus, ces différences deviennent encore plus marquées quand l'ensemble du chômage augmente, et tendent à s'amenuiser lorsqu'il diminue.

On peut conclure, d'après la première observation, que tous les marchés régionaux de la main-d'œuvre ne sont pas aussi efficaces dans leurs efforts pour marier emploi et travailleur, de façon à satisfaire la demande globale. Comme cet écart s'accroît lorsque l'activité économique ralentit, on peut en conclure que les modifications qui surviennent dans la demande globale ne sont pas réparties également dans toutes les régions. Dans les deux cas, les marchés ont failli à leur tâche, en ce sens qu'ils n'opèrent pas avec une même efficacité d'un bout à l'autre du pays. Comme c'est le cas pour les différences au niveau de la productivité, cet échec justifie la présence fédérale en matière de politique régionale.

Il est bien plus facile de constater qu'il faut faire quelque chose à propos des divergences dans les taux d'embauche que de recommander le palliatif qui convient. D'ailleurs, ces différences vont disparaître naturellement, à mesure qu'on éliminera les écarts de productivité et qu'on égalisera les salaires pour certains types d'emploi. À mesure que l'équilibre s'établira, les émigrations des ouvriers plus jeunes ou plus qualifiés diminueront. À mesure que les perspectives économiques s'amélioreront, les taux de participation augmenteront. Ensemble, ces deux effets élèveront à la moyenne nationale le rapport entre le nombre de personnes cherchant du travail et la population totale de la province, éliminant ainsi une partie de la différence dans les taux d'embauche.

Pour toute proposition de nouvelles politiques, le problème s'aggrave du fait qu'il y a une troisième composante à la différence dans les taux d'embauche : les taux de chômage beaucoup plus élevés que l'on trouve dans les régions les plus pauvres. Sur ce point, il importe d'être réaliste. Rien ne garantit qu'à mesure que les taux de productivité et de salaires s'élèveront jusqu'à la moyenne nationale, il y aura assez de création d'emplois dans les régions les plus pauvres, pour qu'on puisse employer pleinement la main-d'œuvre existante. Examinons de plus près les facteurs en jeu. Supposons d'abord qu'un effort concerté des gouvernements fédéral et provinciaux ait accru la productivité de la main-d'œuvre dans les régions les plus pauvres. Leur action aura deux effets distincts. Premièrement, pour produire un certain niveau de rendement, une région aura besoin de moins de main-d'œuvre. Deuxième-

ment, pour les produits que la région fabrique en concurrence avec des fournisseurs extérieurs, les coûts diminueront, ce qui permet de croire que le produit total pourrait augmenter. Mais l'effet demeure incertain. Si l'amélioration de la productivité comporte un fort élément d'économie de main-d'œuvre et si la capacité de capter de nouveaux marchés est faible, on se retrouvera avec une perte nette d'emplois. Si les conditions sont inversées, c'est le contraire qui se produira. Jusqu'ici, il n'existe aucune preuve solide que l'une ou l'autre de ces deux éventualités réussisse dans les différentes régions du Canada[19].

C'est ici que les commissaires introduisent une distinction marquée entre les fonctions fédérales et provinciales, en matière d'expansion économique régionale. En effet, nous aimerions suggérer que le gouvernement fédéral ne s'implique plus directement dans la création régionale d'emplois, mais que ses responsabilités se limitent à son engagement à pallier les écarts régionaux en matière de productivité et les imperfections du marché du travail. Il pourra se targuer d'avoir bien desservi l'égalité régionale, si des emplois identiques donnent droit à des rémunérations assez similaires et si l'ajustement aux changements du marché du travail s'effectue aussi efficacement partout. De plus, le gouvernement fédéral devrait ajouter à la question du développement régional son souci d'établir des liens complémentaires et mutuellement bénéfiques entre les économies provinciales. En d'autres mots, il devrait situer sa politique régionale dans un cadre national.

Bien sûr, les gouvernements provinciaux et leurs électorats demandent davantage aux programmes économiques. Ils ont, plus précisément, eux aussi, des objectifs absolus en matière d'emploi. En général, ils souhaitent que chaque résident actuel et futur soit en mesure de trouver localement un emploi convenable. Venant d'un gouvernement provincial, cette insistance sur la prospérité du lieu est à la fois compréhensible et défendable. Cependant, ce n'est pas là l'une des grandes préoccupations du gouvernement fédéral. Les commissaires pensent qu'assurer la survie de chaque collectivité dans la mesure où les gens le souhaitent est du ressort des citoyens et de leurs gouvernements local et provincial. Le gouvernement fédéral ne doit pas faire entrave à l'atteinte de cet objectif, en ce sens que ses politiques économiques et sociales ne devront pas exercer de discrimination systématique contre un groupe particulier, mais il ne doit pas, non plus, consacrer ses ressources à pareil objectif. Cependant, les provinces devront avoir accès à ces fonds. Les conclusions suivantes sont à la base de nos recommandations :

- Afin de rendre l'économie nationale plus efficace et de promouvoir l'ajustement interrégional, le gouvernement fédéral devrait modifier certains programmes qui occasionnent des déformations régionales et ce, selon des orientations conformes à l'analyse présentée à la Partie III de ce Rapport;
- le gouvernement fédéral devrait orienter ses programmes de développement régional vers une amélioration de la productivité régionale et de l'efficacité du marché du travail;
- les provinces devraient assumer l'entière responsabilité des mesures de création d'emploi reliées à un endroit précis dans le cadre de leurs propres

politiques de développement régional. Afin de pouvoir mieux répondre aux besoins locaux, les provinces qui reçoivent des paiements de péréquation, devraient également recevoir du gouvernement fédéral, des subventions au titre du développement économique régional;

- la coordination de ces activités fédérales et provinciales devrait s'effectuer par l'entremise du mécanisme des ententes de développement économique régional;
- tout engagement continu du gouvernement fédéral envers le développement régional exige qu'une seule agence centrale soit responsable de piloter les préoccupations régionales à l'intérieur des programmes des divers ministères fédéraux et d'assurer la coordination de l'effort fédéral;
- les commissaires croient que l'engagement financier total du gouvernement fédéral envers le développement régional devrait augmenter de façon considérable au cours des prochaines années, alliant les fonds dépensés à travers les EDER à ceux des subventions au titre du développement économique régional.

Notes

1. *Loi constitutionnelle de 1982*, chapitre 36.
2. Cette étude est basée sur une recherche préparée pour la Commission: Robert L. Mansell et Lawrence Copithorne, « La disparité économique régionale au Canada : un tour d'horizon » dans *Les disparités et les ajustements interrégionaux*, vol. 64 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.
3. N. Harvey Lithwick, « Les mesures d'expansion économique régionale du gouvernement fédéral : une évaluation » dans *Les disparités et les ajustements interrégionaux*, vol. 64 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.
4. *Ibid.*
5. Peter Aucoin et Herman Bakvis, « L'organisation du gouvernement : le cas de la politique en matière d'expansion économique régionale au Canada » dans *L'attention accordée aux régions et l'administration fédérale*, vol. 37 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.
6. N. Harvey Lithwick, « Les mesures d'expansion économique régionale du gouvernement fédéral : une évaluation ».
7. Cabinet du Premier ministre, communiqué du 12 janvier 1982.
8. Conseil économique des provinces de l'Atlantique, *L'économie atlantique : Cinquième revue annuelle*, Halifax, Le Conseil, 1971.
9. Conseil économique du Canada, *Vivre ensemble : une étude des disparités régionales*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1977, p. 170.
10. *Ibid.*, p. 135.
11. Robert S. Woodward, « The Effectiveness of DREE's New Location Subsidies » dans *Canadian Public Policy*, printemps 1975, p. 228–229.
12. Dan Usher, « Some Questions about the Regional Development Incentives Act » dans *Canadian Public Policy*, automne 1975, p. 575.

13. N. Harvey Lithwick, « Les mesures d'expansion économique régionale du gouvernement fédéral : une évaluation ».

14. Thomas J. Courchene, « Avenues of Adjustment: The Transfer System and Regional Disparities » dans *Canadian Confederation at the Crossroads*.

15. *Ibid.*

16. Jean-Michel Cousineau, « L'assurance-chômage et les ajustements sur les marchés du travail », dans La répartition du revenu et la sécurité économique au Canada, Vol. 1 des études préparées pour la Commission sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.

17. Jean-Michel Cousineau, « La mobilité interprovinciale au Canada : le cas de l'Ontario, du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Écosse », *L'Actualité Économique* 55 (1979): 501–15; et Stanley L. Winer et Denis Gauthier, *Internal Migration and Fiscal Structure* (Ottawa: Conseil économique du Canada, 1982).

18. Cousineau, « L'assurance-chômage et les ajustements sur les marchés du travail ».

19. Pour de plus amples discussions voir le cas de Terre-Neuve auquel le Conseil économique du Canada se réfère : *Newfoundland: From Dependency to Self-Reliance* (Ottawa: Conseil économique du Canada, 1980).

Les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces

En tant qu'institution de la fédération, les arrangements fiscaux sont au moins tout aussi importants que les mécanismes des relations intergouvernementales. Au même titre que les autres pays ayant un système fédéral de gouvernement, le Canada s'est sensiblement écarté de l'équivalent fiscal de la doctrine des compartiments étanches où chaque gouvernement prend ses décisions en matière d'impôt et de dépenses en toute indépendance. Au Canada, les deux ordres de gouvernement tirent profit des principales sources de taxation; toute modification fiscale effectuée par un ordre de gouvernement aura des conséquences directes sur l'autre. De plus, des sommes importantes sont transférées entre les gouvernements; il est difficile pour le gouvernement fédéral de réduire ses dépenses, étant donné que les sommes transférées aux provinces en représentent le quart; le même raisonnement s'applique dans le cas des transferts des provinces aux municipalités.

La fiscalité a une histoire longue et complexe au Canada et, depuis 1867, la question des arrangements fiscaux a toujours été au cœur des relations fédérales-provinciales. En vertu de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, le gouvernement fédéral se vit octroyer un pouvoir d'imposition illimité, alors que les provinces durent se contenter des impôts directs. Ceci eut comme conséquence d'enlever aux provinces les droits de douane de même que les taxes d'accise qui étaient les plus importantes sources de revenu à l'époque; et c'est pourquoi le gouvernement fédéral accepta de faire des paiements annuels qui devaient constituer un règlement « complet et final » de toutes les réclamations des provinces. En vertu de ces arrangements, les provinces ne perçurent au début de la Confédération que 27 pour cent de l'ensemble de leurs revenus. À la fin du siècle dernier et également au cours de la période qui suivit la Première Guerre mondiale, le budget des dépenses des provinces s'accroissant, elles intensifièrent graduellement leur effort de taxation, et ce, notamment dans le domaine des impôts directs sur le revenu. Au cours de la Première Guerre mondiale, le gouvernement fédéral entreprit de prélever lui aussi des impôts sur le revenu. Toutefois, au début de la crise des années 1930, les gouvernements locaux et provinciaux prélevaient plus de 70 pour cent des fonds publics au pays.

Les efforts pour prélever des revenus eurent pour effet de créer une « jungle fiscale » où s'entremêlaient la « double taxation » et des systèmes de réglementation contradictoires. La Commission royale sur les relations entre le Dominion et les provinces, la Commission Rowell-Sirois, fit une analyse approfondie de la structure générale des finances des gouvernements fédéral et provinciaux. La Commission recommanda que le gouvernement fédéral prélève tous les impôts sur le revenu des particuliers et des corporations ainsi que tous les droits de succession, et qu'il remette une partie de ces fonds aux provinces. Celles-ci s'opposèrent fortement à cette recommandation. Quoi qu'il en soit, la Seconde Guerre mondiale permit de réaliser ce que les recommandations d'une Commission royale n'avaient pu réaliser. En effet, pour la durée de la guerre, le gouvernement fédéral se réserva l'utilisation de ces diverses sources, en échange de quoi, il accorda aux provinces des

subventions en vertu des Ententes de location d'impôts. Selon la plupart des analyses, c'est au cours de cette période que le régime fiscal canadien atteignit le degré le plus avancé de centralisation, tout comme au cours des cinq années précédant la crise, il avait atteint le degré le plus avancé de décentralisation.

Dans les années qui suivirent la fin de la guerre, les Ententes de location d'impôts furent maintenues. Elles subirent cependant des changements importants en ce qui concerne leur structure et leur portée. Les plus importants furent le retrait complet du Québec et le retrait partiel de l'Ontario en 1947. Ces ententes furent renouvelées en 1952; cependant, le premier changement d'ordre conceptuel fut apporté en 1957, lorsqu'on accorda aux provinces le choix de continuer de « louer » au gouvernement fédéral leur champ de taxation directe, ou alors de prélever leurs propres impôts sur le revenu et sur les droits de succession tout en laissant au gouvernement fédéral le soin de prévoir un « abattement » de l'impôt fédéral exigible qui compenserait l'effet des nouveaux impôts. Au même moment, on mit en place un système de paiements de péréquation pour les provinces dont les rendements des impôts sur le revenu et des droits de succession étaient inférieurs à la moyenne de l'Ontario et de la Colombie-Britannique. À la suite des nombreuses rondes de négociations fédérales-provinciales qui suivirent, l'abattement des impôts fédéraux fut régulièrement augmenté afin d'accorder un plus grand « espace fiscal » aux provinces. L'abattement de l'impôt fédéral sur le revenu des particuliers, établi à l'origine à 10 pour cent de l'impôt fédéral exigible, fut porté à 28 pour cent, en 1967. En 1962, suite à des modifications apportées à la Loi, les provinces furent tenues de prélever leurs propres impôts sur le revenu des particuliers et des corporations. Toutefois, le gouvernement fédéral s'engaga à continuer de percevoir les impôts au nom des provinces, et cela sans frais, à condition que ces dernières se conforment aux règles fédérales énoncées dans les dispositions des *Accords de perception fiscale*. Autrement, les provinces avaient tout le loisir d'établir et d'administrer leur propre régime, ce que le Québec fit aussi bien pour l'impôt sur le revenu des particuliers que pour celui sur le revenu des corporations, et ce que l'Ontario fit pour l'impôt sur le revenu des corporations.

Ces ententes consécutives eurent comme effet de changer considérablement la centralisation fiscale du temps de la guerre. Lorsqu'on considère uniquement les revenus que chaque ordre de gouvernement tire de ses propres sources, on constate que la part fédérale est passée de 73,9 pour cent de l'ensemble de ces revenus en 1945, à 67,1 pour cent en 1955, et à 43,3 pour cent en 1983. Au cours de ces mêmes années, la part des gouvernements provinciaux et de leurs municipalités passa de 26,1 pour cent à 32,9 pour cent, et de là à 56,7 pour cent. Le changement fut d'autant plus marqué que durant cette même période, les subventions intergouvernementales augmentèrent. Lorsqu'on tient compte des transferts, on note que la part fédérale dans le total des revenus gouvernementaux passe de 69,2 pour cent en 1945 à 32,6 pour cent en 1983, alors que la part des gouvernements provinciaux et locaux augmente de 30,8 pour cent à 67,4 pour cent[1]. Le tableau 22-12 trace un portrait général de cette évolution historique en termes de produit national brut (PNB).

TABLEAU 22-12 Recettes globales des gouvernements, exprimées en termes de pourcentage du produit national brut, incluant et excluant les subventions intergouvernementales des revenus du gouvernement bénéficiaire, années choisies entre 1926 et 1982

		Provincial[a]		Local		Total[b]
Année	Fédéral	Subventions incluses	Subventions exclues	Subventions incluses	Subventions exclues	Subventions exclues
1926	7,6	3,4	3,0	6,7	6,3	16,8
1939	8,6	7,1	5,5	7,2	6,6	20,7
1946	22,1	6,1	4,6	4,4	3,7	30,4
1955	17,6	6,5	4,8	4,9	3,8	26,1
1965	16,4	11,4	8,9	7,5	4,8	30,3
1975	19,2	18,0	13,5	8,5	4,4	38,9
1982	18,4	20,8	16,5	8,8	4,7	42,0

Source : Canadian Tax Foundation, *The National Finances 1983–1984*, Toronto, Canadian Tax Foundation, 1984, tableau 3.7.

Nota : Du fait que les chiffres ont été arrondis, il est possible qu'il y ait des écarts dans les totaux.

a) Inclus Terre-Neuve pour les années après 1947;
b) ces totaux comprennent également les revenus des hôpitaux et du Régime de pensions du Canada (RPC) et du Régime de rentes du Québec (RRQ).

Il existe d'autres indicateurs d'une décentralisation relative et d'une plus grande souplesse du régime fiscal canadien. Dès l'entrée en vigueur des accords de perception fiscale, les provinces furent libres d'établir leurs taux d'imposition au-dessus ou en-dessous des abattements fédéraux. Cette flexibilité des provinces s'accrut lorsqu'on supprima le régime des abattements d'impôt sur le revenu des particuliers. Les provinces en vinrent à établir divers crédits d'impôt à faire valoir contre l'impôt provincial à payer, ce qui augmenta leur autonomie et leur flexibilité. Ces changements se sont également traduits, tout particulièrement au cours des années 1970, par une diversification accrue des taux de l'impôt provincial. En 1985, les taux de l'impôt provincial sur le revenu des particuliers, exprimés en pourcentage de l'impôt fédéral, variaient entre un maximum de 60 pour cent à Terre-Neuve, et un minimum de 43,3 pour cent en Alberta, et de 43 pour cent dans les Territoires du Nord-Ouest. Les provinces ont également acquis plus de flexibilité en ce qui concerne les subventions octroyées par le gouvernement fédéral. Une part plus importante des subventions fédérales prirent la forme de paiements inconditionnels (péréquation) ou de subventions globales assorties de conditions générales et peu nombreuses.

Les transferts intergouvernementaux augmentèrent également : en proportion des dépenses fédérales, ils s'élevèrent, entre 1945 et 1983, d'un peu moins de 4 pour cent à un peu plus de 18 pour cent. Tous les gouvernements prélèvent leurs propres impôts, mais seul le gouvernement fédéral tire la totalité de ses revenus, excluant bien sûr les emprunts, au moyen de l'impôt. Les autres, soit les gouvernements provinciaux, les pouvoirs locaux et les conseils hospitaliers, dépendent, à des degrés divers, des transferts accordés par les autres gouvernements. À titre d'exemple, en 1983, les revenus du gouvernement fédéral se chiffraient à un peu plus de 70 milliards de dollars et, de cette somme, quelque 17,5 milliards de dollars furent transférés. En d'autres termes, pour chaque trois dollars que le gouvernement fédéral percevait sous forme d'impôt pour ses besoins cette année-là, il en percevait un de plus à la seule fin de l'octroyer à un autre pouvoir politique. La plupart de ces fonds sont allés aux trésors publics des provinces[2].

Les contributions fédérales aux programmes de santé, d'éducation et de bien-être représentent de loin, la plus grande part des transferts. En 1983–1984, plus de 11 milliards de dollars, soit un peu plus de 60 pour cent du total des transferts en espèces, sont alloués comme suit : 7,6 milliards de dollars pour le financement des programmes établis, 3,1 milliards de dollars pour la part fédérale des paiements au titre du Régime d'assistance publique du Canada, 70 millions de dollars pour le financement d'autres programmes de santé et de bien-être, et 182 millions de dollars pour les programmes de bilinguisme dans l'enseignement. Les paiements de transfert inconditionnels à des fins générales, particulièrement de péréquation, constituent l'autre composante importante. Ces paiements totalisent près de 5,5 milliards de dollars, soit environ le tiers de la totalité des transferts en espèces. Divers transferts tels que ceux versés aux municipalités et aux territoires constituent le reste[3]. On retrouve un résumé de ces diverses catégories de paiements au Tableau 22-13. Au tableau 22-14 figure un sommaire des paiements effectués au cours des années antérieures.

En 1983, les 17 milliards de dollars et plus que les provinces ont reçus, comptaient pour un cinquième des fonds à leur disposition cette année-là. Il y a donc eu une diminution par rapport à 1975[4] alors que les transferts comptaient pour un quart des fonds à leur disposition. En retour, les provinces ont remis un tiers du total de leurs revenus, soit 27,8 milliards de dollars, aux gouvernements locaux, aux écoles et aux administrations d'hôpitaux. En chiffres nets, cela signifie que les provinces ont versé 10 milliards de dollars de plus que les sommes qu'elles avaient reçues. En effet, elles ont financé l'ensemble des dépenses en biens et services à même leurs propres revenus ou, dans certains cas, à l'aide d'emprunts. À l'inverse, les gouvernements locaux ne génèrent eux-mêmes que la moitié seulement de leurs revenus et les administrations d'hôpitaux n'en génèrent eux-mêmes que 5 pour cent seulement. Ces derniers sont les principaux bénéficiaires nets du système de transferts intergouvernementaux en vigueur aujourd'hui[5].

Le tableau 22-15 illustre l'évolution historique de ces transferts intergouvernementaux. La part du budget fédéral consacrée à ces transferts a, en général, augmenté et la dépendance des provinces à l'égard de tels transferts

s'est maintenue de façon assez régulière. On constate toutefois que ces deux tendances se sont atténuées au cours des dernières années.

On note au tableau 22-16 que la dépendance des provinces à l'égard des transferts fédéraux varie considérablement. Ainsi, en 1980–1981, près de la moitié des revenus des quatre provinces de l'Atlantique provenait de sources fédérales, bien que ce pourcentage ait quelque peu diminué en 1984–1985. De même, la proportion du Manitoba a diminué de 38 à 30 pour cent. Près du quart des revenus du gouvernement du Québec provenaient du gouvernement du Canada. Une part équivalente à environ 17 pour cent de l'ensemble des revenus de l'Ontario, de la Saskatchewan et de la Colombie-Britannique, était de source fédérale. L'Alberta, ayant des sources de revenus considérables, est la province la moins tributaire des fonds fédéraux.

Par conséquent, ce qui caractérise notre régime fédéral, c'est une grande interdépendance des systèmes fiscaux fédéral et provinciaux, un degré de décentralisation relativement élevé et un esprit de collaboration impressionnant. Quelles sont les causes d'une telle évolution?

À première vue, la notion d'un système fiscal où chaque ordre de gouvernement est entièrement responsable de prélever et de dépenser ses propres fonds, paraît intéressante. Ce type d'arrangement est le plus conforme aux principes du fédéralisme classique : chaque ordre de gouvernement est libre, dans le domaine de ses compétences, de définir ses politiques comme il l'entend. Il apparaît tout à fait logique que tous les gouvernements puissent avoir les moyens financiers de s'acquitter de leurs responsabilités selon la perception qu'ils en ont.

Un tel système encourage la responsabilité fiscale. Les gouvernements sont donc comptables de leurs actes. Tout comme les individus, les gouvernements font montre de plus de prudence dans leurs actions lorsqu'ils savent qu'ils en seront tenus directement responsables. Ce truisme implique que les gouvernements qui effectuent les dépenses, devraient lever des impôts. Il apparaît trop facile aux gouvernements de répondre aux attentes de groupes d'intérêts particuliers fort limités, alors qu'ils n'ont pas besoin d'imposer leurs commettants pour financer la réalisation de leurs promesses.

Dès lors, on peut se demander comment une fédération pourrait adopter tout autre système. Il y a plusieurs raisons à cela. Premièrement, les provinces ont des capacités fiscales inégales. Pour un effort fiscal donné, les gouvernements des régions plus pauvres vont tirer moins de revenus que ceux des régions plus riches et, conséquemment, fourniront de moins bons services. À titre d'alternative, ils devront taxer à des taux plus élevés afin de fournir des biens et services publics de qualité comparable. Ceci soulève des problèmes d'équité et d'efficacité et c'est là que réside la principale justification de la péréquation.

Un second problème tient au fait que des régimes séparés d'imposition sur le revenu sont plus coûteux à gérer et qu'ils comportent des inconvénients pour les contribuables. Parmi les onze différents systèmes de perception fiscale qu'un tel arrangement requiert, il y en aurait deux ou plus qui exigeraient des corporations et des particuliers qu'ils remplissent chaque année des déclarations d'impôts fort différentes. À tout le moins, les

TABLEAU 22-13 Estimation des transferts fédéraux aux provinces, territoires et municipalités; exercice financier 1981–1984

	T.-N.	Î.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	Qc	Ont.	Man.	Sask.	Alta.	C.-B.	Territoires	Total
	(en millions de dollars)											
Subventions statutaires[a]	9,7	0,7	2,3	1,8	4,7	6,0	2,2	2,2	3,6	2,5	—	35,7
Péréquation												
Année en cours	535,4	114,8	535,4	488,5	2 475,5	—	290,5	—	—	—	—	4 440,6
Paiements transitoires	—	10,5	66,6	28,4	473,5	—	177,3	—	—	—	—	756,4
Années précédentes	– 14,3	2,1	0,2	0,6	142,0	—	12,5	– 22,9	—	—	—	120,1
Réciprocité fiscale	10,5	4,1	23,9	12,5	47,0	64,5	n.d.	—	—	n.d.	—	210,5
Transferts d'impôt sur revenu des services d'utilité publique[a]	15,7	1,0	—	—	1,7	– 9,7	0,3	—	116,6	3,3	– 0,4	128,5
Recouvrement des allocations aux jeunes	—	—	—	—	– 252,8	—	—	—	—	—	—	– 252,8
Total – transferts à des fins générales	557,0	133,2	629,0	531,8	2 891,6	60,8	482,8	– 20,7	120,2	5,8	– 0,4	5 439,8
Financement des programmes établis												
Virements												
Assurance-hospitalisation	92,5	19,9	137,8	113,1	751,8	1 307,9	159,5	172,0	254,7	421,7	8,9	3 439,9
Assurance-santé	31,9	6,8	47,4	38,9	258,9	450,3	54,9	59,2	87,7	145,2	3,1	1 184,3
Éducation postsecondaire	56,1	12,1	83,6	68,6	447,3	790,2	95,7	104,1	150,9	254,8	5,5	2 068,8
Soins complémentaires	21,8	4,7	32,4	26,6	246,5	333,3	38,7	37,4	88,7	106,8	2,7	939,5
Total – virements	202,3	43,5	301,3	247,2	1 704,5	2 881,7	348,8	372,6	582,0	928,5	20,1	7 632,5
Régime d'assistance publique du Canada[a]	71,4	19,7	93,2	119,2	909,4	848,1	99,3	125,5	343,6	496,8	14,0	3 140,2
Autres régimes de santé et de bien-être[a]	1,0	0,2	3,0	3,1	—	37,4	4,5	3,4	9,3	6,8	1,4	70,1

Enseignement bilingue[a]	2,0	1,1	3,4	18,8	92,6	44,6	5,2	2,4	5,5	6,3	0,3	182,2
Assurance collective	—	1,2	0,2	0,5	5,8	22,3	14,2	59,3	38,8	2,7	—	145,0
Accords financiers avec le territoire[a]	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	445,6	445,6
Subventions aux municipalités[a]	1,9	0,7	12,2	10,4	51,3	102,1	11,6	5,5	13,2	19,6	2,5	231,0
Autre[b]												364,0
Total partiel	76,3	22,9	112,0	152,0	1 059,1	1 054,5	134,8	196,1	410,4	532,2	463,8	4 578,1
Total – virements	835,6	199,6	1 042,3	931,0	5 655,2	3 997,0	966,4	548,0	1 112,6	1 466,5	483,5	17 650,4
Transferts d'impôt pour le FPE												
13,5 points d'impôts sur le revenu personnel	63,2	13,3	120,2	89,0	1 095,4	1 922,8	173,0	181,8	624,0	654,8	16,9	4 954,5
1,0 points d'impôt sur le revenu des corporations	2,3	0,6	4,2	3,0	46,9	96,1	7,6	9,9	79,6	24,8	0,8	275,8
Transfert de l'impôt sur l'impartition												
16,5 points d'impôt sur le revenu personnel au Québec	—	—	—	—	1 338,9	—	—	—	—	—	—	1 338,9
Total – transferts d'impôt	65,5	13,9	124,4	92,0	2 481,2	2 018,9	180,6	191,6	703,6	679,6	17,7	6 569,2

Sources : Canada, Conseil du Trésor du Canada, Communiqué de presse 83/10, 22 février 1983; Finances Canada, données polycopiées; et Canadian Tax Foundation, *The National Finances 1983-1984*, Toronto, Canadian Tax Foundation, 1984.

a) Données tirées du communiqué de presse 83/10 du 22 février 1983, du Conseil du Trésor du Canada;

b) Inclut les redressements pour le Manitoba, la Colombie-Britannique, et les années antérieures pour lesquelles il n'y avait pas de répartition par province. La note «a)» s'applique également.

TABLEAU 22-14 Aperçu des contributions fédérales aux provinces, aux municipalités et aux territoires, exercices financiers clos le 31 mars 1974 et 1981

	1974[a]	1981[a]
	(en millions de $)	
Paiements aux provinces		
Transferts à des fins générales		
Péréquation	1 517,0	3 590,4
Part de l'impôt sur les biens transmis par décès	0,1	—
Redressements pour années antérieures	—	—
Part de l'impôt sur le revenu sur certains services d'utilité publique	25,9	134,8
Subventions en remplacement d'impôt foncier provincial	2,8	6,5
Garantie fiscale	42,6	—
Part d'impôt sur le revenu non réparti	—	45,6
Réciprocité fiscale	—	145,3
Subventions statutaires	33,8	34,1
Programme de réduction de la taxe de vente	—	—
Recouvrement des allocations aux jeunes	– 53,1	– 163,4
Autre	0,2	—
Total – transferts à des fins générales	1 569,3	3 793,2
Transferts à des fins particulières		
Assurance-hospitalisation	1 073,2	2 474,3
Assurance-santé	676,2	857,1
Autres services de santé	39,1	641,8
Services sociaux	721,3	2 052,3
Éducation		
Postsecondaire	485,1	1 600,3
Autre	99,0	178,9
Transport et communications	47,1	71,4
Autre	248,4	642,8
Total – transferts à des fins particulières	3 389,1	8 518,9
Total des paiements aux provinces	4 958,4	12 312,2
Paiements aux gouvernements locaux		
Transferts à des fins générales	64,0	157,7
Transferts à des fins particulières	101,0	151,9
Total des paiements aux gouvernements locaux	164,9	309,5
Paiements aux territoires		
Transferts à des fins générales	85,3	273,0
Transferts à des fins précises	10,8	48,7
Total des paiements aux territoires	96,1	321,7
Total des contributions fédérales	5 219,4	12 943,4

Source : Canadian Tax Foundation, *The National Finances 1983–1984*, Toronto, Canadian Tax Foundation, 1984.

a) Données tirées de Statistique Canada, Finances publiques fédérales, catalogue n° 68-211 (années choisies).

TABLEAU 22-15 Transferts exprimés en termes de proportion des dépenses fédérales et des recettes provinciales globales

	Transferts fédéraux aux autres gouvernements			Transferts provinciaux d'autres gouvernements		
Année	Total des transferts (en milliers de $)	Total des dépenses (en milliers de $)	Transferts (%)	Total des transferts (en milliers de $)	Total des recettes (en milliers de $)	Transferts (en milliers de $)
1945	157	4 298	3,6	164	621	26,4
1955	450	4 806	9,4	465	1 842	25,2
1965	1 431	8 551	16,7	1 379	6 328	21,8
1975	7 670	35 508	21,6	7 577	29 830	25,4
1983	17 361	94 507	18,4	17 123	82 561	20,7

Source : Statistique Canada, *Recueil de données statistiques*, préparé pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Statistique Canada, 1985, consulter les tableaux 5.4 et 5.5.

TABLEAU 22-16 Transferts fédéraux globaux exprimés en termes de pourcentage des recettes provinciales générales brutes

	1980–1981	1984–1985
Terre-Neuve	47,7	47,2
Île-du-Prince-Édouard	52,8	47,4
Nouvelle-Écosse	45,8	39,7
Nouveau-Brunswick	43,9	42,4
Québec	22,0	23,1
Ontario	17,3	16,1
Manitoba	37,6	30,3
Saskatchewan	16,9	14,9
Alberta	7,7	9,2
Colombie-Britannique	16,1	16,9
Canada	20,1	20,5[a]

Sources : Les données pour 1980 – 1981 sont basées sur des données tirées du Canadian Tax Foundation, *Provincial and Municipal Finances 1981*, Toronto, The Canadian Tax Foundation, 1981, p. 46. Les données pour 1984–1985 sont basées sur des données tirées de l'article par Karin F. Treff, «Provincial Estimates for 1984-85», *Canadian Tax Journal*, n° 32, septembre-octobre 1984, p. 1003–1012.

a) Inclut les Territoires.

Canadiens souhaiteraient que les efforts de perception fiscale soient coordonnés et que les gouvernements collaborent entre eux sur ce plan.

Un troisième problème consiste à assurer un équilibre entre revenus et dépenses. Certains ordres de gouvernement, laissés à eux-mêmes, seraient dans l'impossibilité de prélever des revenus suffisants pour assumer les responsabilités de dépenses que leur assigne la constitution, alors que d'autres auraient accès à des fonds plus que suffisants. Il a souvent été dit que la capacité d'imposition du gouvernement fédéral était beaucoup plus importante que ne l'étaient ses responsabilités de dépenses, alors que les provinces et, en particulier, les municipalités se retrouvaient dans la situation inverse. Cet état de choses résulte de l'augmentation rapide des services exigés des gouvernements régionaux et locaux et du fait que ceux-ci ont des sources de revenus inélastiques. Récemment, on en est venu à croire que c'est l'inverse qui est vrai; le gouvernement fédéral fait maintenant face à un déficit structurel alors que les provinces, du moins celles qui sont riches en ressources, sont en mesure d'enregistrer des surplus de façon continue. Peu importe où se situe le déséquilibre à un moment donné, il s'ensuit que les transferts intergouvernementaux sont une composante nécessaire de nos arrangements fiscaux.

Lorsque la Constitution empêche un ordre de gouvernement d'exploiter une ou plusieurs sources importantes d'imposition, il peut se produire alors un déséquilibre entre les capacités de revenus et les responsabilités de dépenses. Un autre facteur pouvant contribuer à un tel déséquilibre est l'existence de conditions économiques et politiques empêchant les autorités en place d'exploiter pleinement certaines sources d'imposition en dépit du fait qu'elles soient en principe accessibles. La concurrence entre les provinces ou les municipalités en vue d'attirer des investissements ou de la main-d'œuvre spécialisée, peut inciter ces autorités à réduire les impôts sur le revenu des particuliers et des entreprises à un niveau égal, voire même inférieur, aux coûts des services offerts. Le gouvernement fédéral rencontre moins de contraintes de cette nature. C'est pourquoi il est possible en principe qu'il soit plus efficace pour le gouvernement central de prélever les impôts « appropriés » sur tous les revenus et de redistribuer les recettes.

En quatrième lieu, les gouvernements régionaux opérant dans un système d'impôts et de dépenses complètement décentralisé, peuvent modifier leurs pratiques d'imposition et de dépenses selon les besoins et les aspirations qu'ils auront identifiés dans leur milieu. Une telle façon d'agir s'accorde parfaitement aux principes du fédéralisme. Cependant, cela peut créer des problèmes à l'échelle nationale, problèmes qui se traduiront de façon générale par des « débordements » et un manque d'harmonisation fiscale. Ces problèmes sont attribuables au fait qu'une juridiction donnée a tendance à ignorer les conséquences que ses actions peuvent avoir sur les résidents des autres régions.

Dans le contexte d'une économie où il y a échange de produits et de facteurs de production entre les régions, il est inévitable que les décisions portant sur des questions d'impôts et de dépenses dans une région affectent les décisions relatives à la production, l'investissement et l'émigration dans une autre. Les pouvoirs locaux n'ont pas à s'inquiéter de ces débordements, étant

donné qu'ils n'en sont pas responsables; par ailleurs, ils ne sont pas en mesure de s'approprier les avantages politiques que peuvent procurer des débordements avantageux. Ainsi, certains gouvernements peuvent choisir d'offrir moins de services dans certains domaines tels que l'enseignement supérieur, dont ils ne peuvent capturer entièrement les bénéfices puisque les diplômés peuvent émigrer dans une autre province. Dans de telles circonstances, il y aura des citoyens qui seront touchés directement par les décisions fiscales d'un gouvernement sur lequel ils n'ont aucun contrôle politique et qu'ils ne peuvent ni récompenser, ni punir; d'autres citoyens, résidant à l'intérieur ou à l'extérieur de la province, souffriront d'une carence de services publics dans certains domaines. Une des solutions à ce problème consiste à transférer le pouvoir d'imposition et certains aspects reliés aux dépenses, à une autorité politique ayant une assise plus large et qui serait ainsi responsable auprès de tous les citoyens touchés par la politique qu'elle a mise en œuvre.

Un autre problème créé par ces débordements réside dans le fait que les individus qui prennent les décisions ne prendront pas toujours les décisions les plus appropriées s'ils ne sont pas responsables formellement des conséquences qui en découleront. Par exemple, les provinces pouvant « exporter » leur fardeau fiscal, c'est-à-dire pouvant le faire supporter par d'autres provinces, auront tendance à utiliser cette source de revenus de façon excessive. Si les citoyens d'une autre province assument une partie des coûts, les gouvernements seront enclins à offrir plus de services que n'en demanderaient autrement les résidents de cette province s'ils agissaient rationnellement. L'exportation des impôts peut donc aboutir à un gouvernement trop tentaculaire. De la même façon, lorsqu'une province ne peut pas exporter son fardeau fiscal au-delà de ses frontières, mais qu'elle craint qu'il y ait « coulage » de certains des bénéfices qu'elle fournit, elle peut être amenée à offrir moins de services que les résidents n'en demanderaient autrement s'ils agissaient rationnellement, de sorte qu'on aurait alors un gouvernement qui est « trop petit ». Étant donné qu'un gouvernement central est, par définition, comptable de ses actes à un éventail plus large de citoyens, les effets de débordements de ses mesures d'imposition sont moins grands; en outre, il peut, grâce à des programmes à frais partagés, inciter les gouvernements provinciaux à établir des niveaux de dépenses plus appropriés pour les services qui relèvent de leur compétence.

Un cinquième problème, c'est que le Canada pourrait se retrouver un jour avec un système fiscal dénué de toute harmonie où existeraient des différences considérables entre les provinces, en termes de taux d'imposition et même de définition du revenu imposable. Cette situation correspond à la « jungle fiscale » qui a tant préoccupé les Canadiens au cours des années 1930. De même, le pays pourrait engendrer un système de prestation des services qui n'aurait aucune harmonie, en ce sens que les bénéfices ne pourraient être transférés et que les services disponibles varieraient sensiblement d'une province à l'autre. Dans un cas comme dans l'autre, le principe de la justice horizontale, en tant qu'il s'applique au fédéralisme, serait miné : en d'autres mots, des citoyens canadiens qui sont identiques en tout sauf la province de résidence et qui, par conséquent, devraient être traités de la même façon par l'administration publique, seraient, en réalité, traités fort différemment.

On pourrait répliquer à cela que c'est précisément pour permettre la mise en œuvre de politiques sociales et de politiques de redistribution différentes que fut créée une fédération. On peut s'attendre à ce que le gouvernement central traite de la même façon les Canadiens qui se trouvent dans une même situation, peut importe le lieu où ils résident; mais le principe de la justice horizontale ne va pas plus loin : nul ne peut s'attendre à ce que les provinces agissent toujours de la même façon.

On peut également s'interroger sur les effets au niveau de l'efficacité économique d'un manque d'harmonie fiscale ou de normes nationales en ce qui a trait aux programmes impliquant une distribution de services. Si les divers systèmes provinciaux d'impôts et de dépenses affectent d'une manière suffisamment différente la main-d'œuvre et le capital, ils auront une incidence sur le choix d'établissement. À titre d'exemple, lorsque des travailleurs décideront s'il est opportun d'émigrer et où ils émigreront, ils prendront en considération certains facteurs tels que le niveau de salaire auquel ils s'attendent ainsi que l'ensemble des services gouvernementaux offerts en retour des impôts qu'ils auront à payer. Si ce sont de tels facteurs, et non pas la productivité économique, qui président aux décisions relatives à l'émigration, alors l'efficacité économique sera sacrifiée. Toutefois, on peut retrouver un rendement économique maximal si on arrive à mettre au point un régime fiscal qui n'influence pas les décisions relatives à la localisation du capital et de la main-d'œuvre et si les gouvernements peuvent fournir des services uniformes, à travers tout le pays. Quelle meilleure méthode pour réaliser cette uniformité que celle de confier les responsabilités à un gouvernement central et de veiller à ce qu'il remette une partie des revenus aux provinces en vertu d'une formule prédéterminée?

Les provinces ne peuvent se faire concurrence qu'en matière de capital et de main-d'œuvre, lesquels constituent des facteurs de production relativement mobiles. Cependant, la façon dont ces gouvernements traiteront les facteurs de production moins mobiles, tels que la terre ou l'équipement déjà en place, peut varier. Cette situation peut amener les gouvernements provinciaux à s'en remettre de plus en plus à ces seules sources de revenus, pour financer leurs dépenses générales. Ils renoncent progressivement à prélever certains impôts tels que ceux portant sur les droits de succession, tout en misant sur d'autres, tels que les impôts fonciers, pour leur faire assumer une plus grande part du fardeau.

De plus, même si le fédéralisme comme tel peut engendrer une certaine harmonie entre les provinces, la concurrence qu'elles se livrent en matière d'impôts et de dépenses peut nuire à la réalisation d'objectifs de développement ou de redistribution économique. De généreux programmes de redistribution peuvent avoir comme effet de chasser les contribuables fortunés et d'attirer les moins nantis des provinces avoisinantes, ce qui mine l'efficacité des programmes en question. D'autres provinces s'empresseront d'adopter des mesures fiscales pour stimuler l'investissement sans, en fin de compte, obtenir de résultats. Il se peut que seul le gouvernement national, parce qu'il peut tirer avantage d'une situation de monopole dans certains domaines d'imposition, puisse mettre en œuvre un plan véritable de redistribution ou un plan efficace de développement. Des entreprises de cette nature qui sont

d'envergure proprement régionale, bien qu'intéressantes en principe, peuvent s'avérer tout simplement irréalisables.

Un sixième problème que soulève un système décentralisé d'impôts et de dépenses, c'est qu'il peut nuire à la capacité qu'a un pays de mener à bien une politique fiscale contre-cyclique. Traditionnellement, on a toujours considéré qu'il était logique de confier au gouvernement central la responsabilité de la stabilisation économique. De petits gouvernements régionaux verront leurs efforts gaspillés en raison du caractère très ouvert de leur économie. Des concessions fiscales inciteront à dépenser tout autant sur la production d'une autre province que sur la production locale. Une politique de stabilisation aurait alors beaucoup moins d'effets. Ce problème est moins sérieux pour le gouvernement fédéral étant donné que l'économie nationale est plus grande et plus autonome que toute économie provinciale. Cependant, pour que le gouvernement du Canada puisse mener à bien cette tâche, il doit pouvoir contrôler une partie importante de l'ensemble des impôts et des dépenses. Autrement, les provinces et les municipalités pourraient tout simplement annuler certaines mesures fédérales en adoptant des décisions en matière d'impôts et de dépenses qui, loin d'atténuer le cycle des affaires, le renforcent.

Trois arguments sont souvent invoqués à l'encontre de cette position. En premier lieu, certains économistes prétendent qu'aucun gouvernement, qu'il soit fédéral ou provincial, ne peut en fait mettre en application des politiques efficaces de stabilisation anticyclique. Deuxièmement, même en admettant que le gouvernement fédéral ait un rôle à jouer à cet égard, on ne sait pas quelle part de l'ensemble des sources d'imposition devra revenir à ce gouvernement pour qu'il puisse s'acquitter de cette tâche. Cette part n'est certes pas de 100 pour cent, comme certains le laissent souvent entendre. Cependant, il semble difficile de déterminer quel en serait le seuil minimum. Enfin, il n'est pas nécessairement juste de prétendre que les gouvernements provinciaux prendraient des mesures jugées impropres.

Comme nous l'avons souligné dans la Partie III du Rapport, nous ne souscrivons pas à l'idée selon laquelle il est impossible d'appliquer des politiques efficaces de stabilisation, bien que nous soyons d'avis que certaines précautions devraient être prises lors de leur mise en œuvre. Nous croyons aussi que la base des impôts et des dépenses que le gouvernement fédéral a à sa disposition est suffisante et qu'elle lui permet de mettre au point des politiques efficaces de stabilisation. Nous sommes en outre convaincus que l'harmonisation des systèmes fiscaux ainsi que l'adoption de normes nationales pour certains programmes ou services, constituent un élément important de la réalité nationale canadienne. Et nous avons constaté que dans quelques cas, tels que celui de l'enseignement postsecondaire où la fourniture de fonds fédéraux n'était pas assortie de conditions préalables, l'absence de telles conditions peut avoir abouti à une offre insuffisante de services.

C'est pour toutes ces raisons que la Commission est convaincue du bien-fondé des liens étroits unissant les arrangements fédéraux et provinciaux en matière d'impôts et de dépenses. Ces arrangements constituent une base solide pour favoriser le développement et pour entreprendre des réformes au niveau des programmes et des institutions.

La Commission s'intéresse ensuite aux mécanismes grâce auxquels peut se réaliser une certaine harmonie des impôts et des programmes. Dans ce qui suit, nous n'avons pas tenté de faire des propositions concernant la part spécifique des revenus et des dépenses qui devrait être attribuée à chaque ordre de gouvernement. De toute façon, de telles décisions peuvent varier quelque peu d'une année à l'autre. Mais ce qui est plus important encore, c'est qu'elles ne peuvent être prises que dans le cadre plus général d'une réforme fiscale : avant de partager le gâteau, il faut en connaître la taille, la forme et la saveur. De l'avis de la Commission, ce sujet nécessite en soi une autre enquête ayant un mandat beaucoup moins large centré sur des questions de réforme fiscale telles que celles soulevées antérieurement, ainsi que sur le partage des revenus qui en découlerait.

Les Accords de perception fiscale

Le gouvernement fédéral administre et perçoit, pour le compte de toutes les provinces à l'exception du Québec, les impôts sur le revenu des particuliers. Il définit ce que l'on doit entendre par revenu, ainsi que les déductions que le contribuable est autorisé à faire, et il établit le montant du revenu imposable auquel s'applique le taux fédéral d'imposition. Les provinces appliquent alors un pourcentage unique à l'« impôt fédéral de base » qui en résulte, afin de calculer l'impôt provincial à payer avant dégrèvements. À ce stade, les provinces sont autorisées à établir tous les crédits d'impôts qu'elles veulent établir, par exemple les crédits d'impôts fonciers ou ceux pour contributions politiques. Le gouvernement fédéral administrera ces programmes individuels pour un montant déterminé selon une échelle mobile, pourvu qu'ils satisfassent à certains critères de simplicité et qu'ils ne soient pas établis en vue de modifier l'harmonie si essentielle à l'ensemble du système d'imposition. Ce système est communément appelé un « impôt sur impôt ». Un contribuable est imposé par la province dans laquelle il résidait le dernier jour de l'année civile.

Les dispositions portant sur l'impôt sur le revenu des corporations sont presque identiques à celles concernant l'impôt sur le revenu des particuliers. Le gouvernement fédéral définit la structure de l'impôt et les provinces signataires (toutes les provinces sauf l'Ontario, le Québec et l'Alberta) établissent leurs propres taux d'imposition en fonction de cette structure. Cependant, les taux provinciaux s'appliquent au revenu imposable des corporations tel que défini aux fins de l'impôt fédéral, et non à l'impôt fédéral exigible. Ceci veut dire que les provinces sont libres d'établir leur propre taux d'imposition ou de faire varier ces taux selon, par exemple, l'importance de l'entreprise. Toutes les provinces, même celles qui ne sont pas signataires, souscrivent à une formule commune pour répartir le revenu imposable des corporations ou entreprises faisant affaire dans plus d'une province, ce qui constitue un sujet de discorde important dans certains autres pays fédéraux.

Ces principes amènent deux questions au sujet des accords de perception fiscale présentement en vigueur. Premièrement, sont-ils un moyen économique et commode pour percevoir l'impôt sur le revenu? En d'autres termes,

contribuent-ils à minimiser les frais d'administration et les frais que les contribuables assument pour se conformer à la loi? Deuxièmement, s'agit-il de la meilleure façon de concilier le désir de respecter l'autonomie des gouvernements et le besoin d'harmonisation fiscale?

Il est difficile de comparer l'efficacité des accords de perception fiscale présentement en vigueur au Canada à celle que l'on trouve dans les systèmes moins centralisés. Toutefois, le Conseil économique de l'Ontario a tenté d'estimer ce qu'il en coûterait à cette province pour établir son propre impôt sur le revenu des particuliers. Il en est venu à la conclusion que les coûts seraient « assez considérables »[6]. Cela signifie qu'un système coordonné de perception et d'administration fiscale est valable et qu'il serait, par conséquent, regrettable que l'existence de neuf agences supplémentaires nuise à son bon fonctionnement.

L'opportunité de l'harmonisation fiscale est une meilleure justification des Accords de perception fiscale. On a décrit en ces termes le système d'imposition fédéral idéal :

> *[. . .] un système offrant les avantages de la centralisation que sont l'harmonisation fiscale et les coûts peu élevés de perception, tout en permettant de satisfaire la volonté des provinces de maintenir leurs propres structures et politiques d'impôts conformément aux désirs particuliers de leurs électeurs, et ce, d'une manière qui ne fragmente pas trop l'union économique*[7].

Est-ce que les accords de perception fiscale s'accordent bien à l'énoncé de ce principe?

On peut affirmer que ces accords nous ont été utiles jusqu'à présent. Entre toutes les fédérations, le Canada possède un des systèmes d'imposition les plus harmonieux et ce, malgré son caractère apparemment décentralisé. Par exemple, même les provinces qui ne sont pas signataires souscrivent à la formule de répartition utilisée pour le revenu imposable des corporations. Néanmoins, le système tolère une très grande diversité entre les régions et laisse aux provinces beaucoup de souplesse quant aux moyens à prendre pour prélever des revenus.

Il y a pourtant un problème : c'est que ce système de coordination et d'harmonisation montre des signes de faiblesse. Ainsi, l'Alberta s'est retiré récemment des accords relatifs à l'impôt sur le revenu des corporations et a mis son propre système en place. La Colombie-Britannique a menacé de faire de même. Récemment, deux autres provinces, soit l'Ontario et l'Alberta, exprimaient publiquement leur intention de se retirer des accords relatifs à l'impôt sur le revenu des particuliers à moins que des changements n'y soient apportés. En 1979, le Québec institua un Régime d'épargne-action qui permet aux résidents de cette province de déduire jusqu'à 15 000 dollars de leur revenu imposable provincial, à la condition que le montant déduit serve à l'acquisition de nouvelles actions d'entreprises québécoises. Dernièrement, la Colombie-Britannique a adopté un crédit d'impôt pour l'habitation et l'emploi qu'Ottawa a accepté d'administrer, et ce, malgré le fait qu'il contribuera « à ériger des barrières freinant la libre circulation des entreprises et du capital entre les provinces »[8].

Un processus qui a déjà été suffisamment flexible pour équilibrer les exigences d'une grande diversité régionale et les avantages économiques résultant d'un cadre fiscal cohérent sur le plan national ne semble plus, depuis peu, être à la hauteur des attentes qu'il a suscitées. Cet état de choses s'explique en partie par le fait qu'on lui impose beaucoup plus d'exigences qu'auparavant. Les provinces ont maintenant un éventail d'objectifs beaucoup plus large en matière de politique sociale et économique et se font, par conséquent, beaucoup plus insistantes quand il s'agit d'indiquer les politiques fiscales qu'elles privilégient.

Lorsque les systèmes d'impôts sur le revenu fédéral et provinciaux sont imbriqués, une modification au système de revenu fédéral peut soulever de sérieuses difficultés puisque toute décision d'accroître ou de réduire le revenu imposable affectera nécessairement le niveau des revenus provinciaux. C'est pour cette raison que les provinces ont réclamé la tenue de consultations avant que de tels changements ne soient apportés et qu'elles ont souvent critiqué ce qu'elles pensaient être un refus du fédéral de répondre à leur requête. L'introduction de l'indexation de l'impôt sur le revenu des particuliers en 1974 et les modifications structurelles importantes annoncées dans le budget fédéral de novembre 1981 sont autant d'exemples d'initiatives fédérales unilatérales. (C'est en raison des changements annoncés dans le budget de novembre 1981 que le gouvernement de l'Ontario a considéré la possibilité de se retirer des *Accords de perception fiscale*). La règle du secret budgétaire rend le problème encore plus difficile puisqu'elle a comme conséquence d'exclure la possibilité de tenir des consultations avec les gouvernements provinciaux. Le même raisonnement s'applique à la connaissance du gouvernement fédéral en ce qui concerne les mesures proposées dans le cadre des budgets provinciaux.

Il y a deux courants d'opinion au sujet des Accords de perception fiscale. Selon le premier courant, ces accords ne devraient pas être modifiés. Jusqu'ici, les provinces ont toujours souscrit à ces accords en raison des avantages considérables qu'elles en retirent; un retrait en masse de leur part serait fort peu probable. Même si le processus de fragmentation se poursuivait, il se pourrait qu'il ne soulève pas un problème sérieux. Le système fiscal canadien est maintenant très bien coordonné, non pas en raison de la bonne volonté des politiciens et des fonctionnaires, mais surtout en raison du fait que les provinces, avec leurs économies ouvertes et petites, ne peuvent s'écarter des pratiques des autres gouvernements sans se nuire économiquement. Ayant une compétence souveraine au niveau local, elles sont, de toute façon, en droit d'agir de la sorte : de mauvaises décisions influenceront les résultats de la prochaine élection. Les autres provinces s'inspireront des bonnes décisions et les mettront en application alors que le gouvernement fédéral en reconnaîtra éventuellement la valeur.

Le second courant d'opinion, sans nier la logique qui inspire les agents de la vie économique et ceux de la vie politique, admet cependant que certaines situations peuvent les amener à adopter des comportements mutuellement destructeurs. En réalité, une suite d'actions et de réactions peut faire en sorte que chacun se retrouve dans une situation pire qu'auparavant. Toutefois, des règles clairement définies au départ et qui auraient reçu l'assentiment de tous

pourraient grandement contribuer à prévenir ce genre de comportement mutuellement destructeur.

De cette analyse, les commissaires ont tiré certaines conclusions et recommandations. Les Accords de perception fiscale se sont avérés précieux pour le Canada. Ils sont très utiles aussi bien pour les citoyens que pour les gouvernements. Favorisant grandement le maintien de l'harmonisation fiscale, ils contribuent également à renforcer l'union économique. En conséquence, ils doivent être maintenus.

Néanmoins, les Accords sont actuellement soumis à d'énormes tensions. Le rôle éminent des impôts provinciaux dans les finances publiques du Canada, la nature souvent acrimonieuse des négociations fiscales entre le gouvernement fédéral et les provinces et la tendance qu'ont les provinces à établir des systèmes d'impôt divergents, constituent tous des éléments qui soulèvent d'importantes questions. Les Canadiens souhaitent préserver ces accords, mais ils veulent le faire sans diminuer la responsabilité des législatures et la souplesse du régime.

Les provinces ont deux préoccupations importantes en ce qui concerne les accords présentement en vigueur. En premier lieu, le gouvernement fédéral n'est pas tenu d'aviser au préalable les provinces de tout changement qu'il entend effectuer au niveau de l'assiette fiscale ou du barème des taux, en dépit du fait que ces modifications ont inévitablement des effets sur les revenus des provinces. Cependant, les Accords prévoient une garantie de revenus pour une année : lorsque les recettes d'une province sont diminuées de plus de 1 pour cent, suite à des changements effectués au niveau fédéral, cette province reçoit une indemnité au titre de cette perte pour une année fiscale. Cette mesure a pour objet de donner aux provinces assez de temps pour ajuster leurs taux en conséquence.

Étant donné certaines différences relatives à la mise en œuvre des Accords, toute modification fédérale unilatérale pose plus de problèmes au niveau de l'impôt sur le revenu des particuliers qu'à celui de l'impôt sur le revenu des corporations. Dans le cas des corporations, les taux provinciaux d'imposition s'appliquent à l'assiette fédérale. Ceci signifie que les revenus des provinces ne sont pas affectés par un changement des taux fédéraux : ils ne le sont que si l'assiette fédérale est modifiée. En ce qui concerne l'impôt sur le revenu des particuliers, les taux provinciaux sont appliqués après que le taux fédéral a été établi. Dès lors, la Commission recommande que les Accords soient modifiés de telle sorte que l'impôt sur le revenu des particuliers soit traité de la même façon que l'impôt sur le revenu des corporations. En d'autres mots, nous recommandons que les taux d'imposition provinciaux s'appliquent à l'assiette commune déterminée par la loi fédérale. Ceci aurait comme effet de rendre les provinces moins vulnérables aux modifications fiscales fédérales, tout en leur assurant une plus grande autonomie puisqu'elles seraient encore plus libres de décider du degré de progressivité de leur impôt. Les accords antérieurs de perception fiscale garantissaient des systèmes d'impôt uniformément progressifs à travers le pays. Cependant, le fait que les provinces aient été autorisées à introduire divers crédits d'impôt et des programmes d'exemption, dans le cadre de leur administration fiscale, a déjà altéré cette uniformité.

En dépit du fait que les provinces et le gouvernement fédéral se partagent l'assiette fiscale et qu'ils ont, en vertu de la Constitution, un pouvoir égal d'imposition, c'est le gouvernement fédéral qui, dans le cadre des Accords, détermine l'assiette pour les provinces. Certains spécialistes estiment que les assiettes devraient être établies conjointement dans le cadre de négociations entre les gouvernements participants et qu'aucun changement ne devrait être apporté sans l'assentiment de toutes les parties concernées.

La Commission ne recommande pas une telle mesure. La nécessité d'obtenir l'accord de tous les gouvernements sur toute modification de l'assiette nuirait trop à la flexibilité du système et réduirait l'aptitude du gouvernement fédéral à rendre compte de ses activités financières devant le Parlement. En vertu du système actuellement en vigueur, une province peut se retirer des *Accords de perception fiscale* si elle juge inacceptables les actions du gouvernement fédéral. Or, la simple menace d'un retrait suffit à garantir que le gouvernement fédéral prendra en considération les intérêts des provinces. De plus, les provinces ont le droit, en vertu de ces Accords, de réclamer différents types de crédits et d'exemptions d'impôt, ce qui leur donne une grande marge de manœuvre. Le gouvernement fédéral consentira à gérer ces programmes provinciaux à la condition qu'ils répondent à trois critères : ils doivent être réalisables du point de vue administratif; ils doivent s'appliquer au revenu gagné dans la province concernée; et finalement, ils ne doivent pas entraver ou être susceptibles d'entraver l'union économique. La plupart des demandes des provinces à cet égard ont été acceptées, bien que certaines d'entre elles, comme la proposition de la Colombie-Britannique en vue d'établir un crédit d'impôt sur les dividendes de compagnies situées dans cette province, aient été refusées. Encore une fois, les raisons invoquées dans ce cas étaient, en règle générale, justifiées puisqu'une province peut se retirer des Accords pour mettre un programme en œuvre. Le désir du gouvernement fédéral d'éviter de telles situations devrait le rendre sensible aux aspirations des provinces.

Même si aucune modification importante ne paraît nécessaire, deux propositions additionnelles permettraient d'améliorer la coordination des systèmes d'impôt. Premièrement, compte tenu de notre désir de voir la règle du secret budgétaire atténuée, et pour favoriser un débat de fond sur les propositions budgétaires, au Parlement et dans les législatures provinciales, la Commission recommande qu'en élaborant toute modification fiscale pouvant avoir des conséquences importantes sur la relation entre les deux ordres de gouvernement, le gouvernement fédéral consulte au préalable les provinces. En deuxième lieu, même si la Commission appuie le principe d'une révision quinquennale des arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, elle estime que le conseil des ministres des finances devrait élargir ce processus de consultation pour y inclure un examen régulier des pratiques en vigueur. Afin d'aider le Conseil dans l'exécution de ses tâches, la Commission recommande la création d'un comité fédéral-provincial du régime fiscal composé de fonctionnaires ayant pour mandat d'évaluer les définitions du revenu imposable, les exemptions de base, les taux marginaux et les questions connexes, et d'analyser la répartition de l'espace fiscal entre

les deux ordres de gouvernement des champs de taxation, en tenant compte des revenus et des dépenses anticipés.

La Commission tient à préciser que ces propositions ne visent qu'à « raffiner » un processus qui fonctionne déjà relativement bien. La coordination des arrangements fiscaux et l'harmonisation du système de perception fiscale sont deux grandes réalisations de notre régime fédéral.

Les transferts intergouvernementaux

À la suite de l'augmentation des activités gouvernementales durant la période qui a suivi la fin de la Seconde Guerre mondiale, tous les régimes fédéraux ont eu de plus en plus recours aux accords de transferts intergouvernementaux. En vertu de ces arrangements, un ordre de gouvernement peut participer au financement de programmes d'un autre ordre de gouvernement en transférant des fonds ou un pouvoir de perception fiscale. Au Canada, le gouvernement fédéral transfère aux provinces des sommes d'argent et de « l'espace fiscal », alors que les gouvernements provinciaux transfèrent des montants aux gouvernements municipaux et aux administrations d'hôpitaux.

Au Canada, ces transferts ont atteint des proportions considérables. En 1983–1984, le gouvernement fédéral a transféré aux provinces quelque 17,6 milliards de dollars en paiements en espèces. De ce montant, une somme équivalente à 5,5 milliards de dollars était allouée, sous forme de subventions, « à des fins générales » ou « inconditionnelles ». Il s'agissait surtout des paiements de péréquation. Le reste consistait en paiements au titre de programmes spécifiques. Les paiements en espèces effectués en vertu des arrangements de financement des programmes établis totalisèrent 7,6 milliards de dollars, ce qui constituait l'aide fédérale aux soins de santé et à l'enseignement postsecondaire. Une somme de 4,6 milliards de dollars était consacrée au financement d'autres programmes à frais partagés. Parmi ces derniers, le plus important était le Régime d'assistance publique du Canada qui représentait une somme de 3,1 milliards de dollars. De plus, les arrangements de financement des programmes établis, adoptés en 1977, répartissent la contribution fédérale relative à ces programmes entre une fraction à payer en espèces et un transfert de points d'impôts assujettis à la péréquation. Ce transfert représentait en 1983–1984 quelque 6,6 milliards de dollars. La valeur en dollars de tous ces transferts a triplé entre 1974 et 1984[9].

L'importance de ces montants montre bien que la gestion des transferts intergouvernementaux s'avère fondamentale pour notre régime fédéral. Au cours des dernières années, deux ensembles de questions ont davantage retenu l'attention et pourraient soulever des problèmes à l'avenir. Le premier ensemble de questions consiste à se demander si le pouvoir qu'a le gouvernement fédéral de dépenser dans les domaines de compétence provinciale devrait être restreint ou non. En d'autres termes, jusqu'à quel point le gouvernement fédéral devrait-il pouvoir utiliser son pouvoir de dépenser pour projeter l'intérêt national dans des domaines qui ne relèvent pas de sa compétence?

Le deuxième ensemble de questions concerne les tensions provoquées par les efforts des gouvernements en vue de limiter la croissance des dépenses et de réduire ainsi la taille des déficits du secteur public. En d'autres termes, de quelle façon les efforts déployés pour limiter les dépenses à un niveau affecteront-elles les programmes de l'autre niveau? Les compressions effectuées par un ordre de gouvernement auront-elles comme effet d'augmenter la demande de services à un autre niveau? Ou auront-elles comme effet de diminuer la capacité financière de l'autre niveau de défrayer les coûts de ces programmes? D'une façon plus particulière, devrait-on maintenir ou même privilégier les transferts fédéraux aux provinces, étant donné que ces dernières en dépendent grandement?

Bien que ces problèmes soient toujours latents dans un État fédéral, force est de constater qu'ils sont devenus, après 1980, particulièrement importants au Canada. Ils se sont manifestés en premier lieu, en 1982–1983, lors des débats portant sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis. Ils se posèrent de nouveau un peu plus tard dans le cadre du débat portant sur la politique de soins de santé entourant l'adoption de la *Loi sur la santé* en 1983.

L'historique

Les transferts intergouvernementaux ont joué un rôle-clé dans le processus d'adaptation du système fédéral canadien au nouveau rôle de l'État. Bien que plusieurs des nouvelles responsabilités gouvernementales aient manifestement relevé de la compétence des provinces, les coûts qu'elles comportaient se sont avérés souvent trop élevés pour les gouvernements provinciaux. À titre d'exemple, les programmes d'assurance-santé ou d'enseignement postsecondaire étaient trop coûteux pour que la plupart des gouvernements provinciaux puissent les financer à eux seuls. De plus, dans le domaine de l'enseignement postsecondaire, où la mobilité des diplômés signifiait que les dépenses effectuées par une province étaient converties en bénéfices pour une autre, les gouvernements provinciaux, agissant tous vraisemblablement dans leur propre intérêt, étaient incités à offrir des services moins importants que ce qui paraissait souhaitable d'un point de vue national. Pour pouvoir répondre à l'ensemble des besoins nationaux, l'aide du fédéral s'est donc révélé nécessaire. Étant donné les difficultés et les objections qu'un transfert constitutionnel de toutes ces compétences au gouvernement fédéral soulevait, et compte tenu de la volonté unanime de préserver les avantages du fédéralisme, la solution résidait dans l'établissement de programmes à frais partagés, en vertu desquels le gouvernement fédéral devait défrayer une partie des coûts occasionnés par de nouveaux besoins. La mise en place de ce type de programme a constitué l'événement marquant du fédéralisme coopératif d'après-guerre, non seulement dans le domaine de la politique sociale mais également dans le cadre des programmes de développement économique, tel que la construction de l'autoroute transcanadienne. Il existe aujourd'hui des accords à frais partagés, importants et moins importants, bilatéraux et multilatéraux, dans presque tous les domaines et dans la quasi-totalité des ministères du gouvernement.

En vertu des programmes à frais partagés, il peut y avoir un grand éventail d'arrangements particuliers. D'une manière générale, ces arrangements peuvent être classés en deux grandes catégories : les arrangements de partage des coûts et les arrangements de financement global. Dans le cadre des arrangements de partage des coûts, le gouvernement fédéral consent à rembourser au Trésor provincial un pourcentage fixe (représentant généralement la moitié) des dépenses provinciales occasionnées par les programmes assujettis aux arrangements. Le meilleur exemple qu'on pourrait citer est le Régime d'assistance publique du Canada en vertu duquel le gouvernement fédéral rembourse cinquante pour cent des coûts associés aux programmes de bien-être et de services sociaux des gouvernements provinciaux, à condition que l'aide soit accordée à des personnes « qui en ont besoin ou qui sont susceptibles d'en avoir besoin ». Les arrangements relatifs au financement de l'enseignement postsecondaire en vigueur de 1967 à 1977 comportaient une légère variante, en ce sens que le gouvernement fédéral, en vertu de ces arrangements, remboursait cinquante pour cent des coûts de fonctionnement des institutions.

Dans le cadre des arrangements de financement global, le transfert fédéral est moins directement associé aux coûts des programmes spécifiques. Il prend la forme d'un transfert dont la valeur par habitant est la même d'une province à l'autre : le transfert à la province est égal au montant par habitant multiplié par la population de cette province. Toutefois, les arrangements de financement global ne sont pas totalement sans rapport avec les dépenses reliées aux programmes. Ainsi, la subvention au titre de l'assurance-maladie était basée avant 1977 sur la moyenne nationale des coûts par habitant des programmes d'assurance-maladie, pour chaque année.

Actuellement, le financement des programmes établis (FPE) constitue l'arrangement le plus important de financement global. En vertu de cet arrangement, le calcul des transferts du gouvernement fédéral aux provinces se fait de la façon suivante. Premièrement, les coûts de fonctionnement par habitant de l'assurance-santé et de l'enseignement postsecondaire sont établis pour l'année 1975–1976, année de base. Ensuite, la moitié de ce montant est augmentée chaque année selon un pourcentage égal à la moyenne mobile sur trois années des hausses nominales du produit national brut (PNB). Finalement, le résultat de ces calculs est multiplié par le chiffre de la population de la province pour l'année de versement du paiement. Le transfert qui s'ensuit se fait sous forme d'une contribution payable en espèces et d'« espace fiscal ». Il existe également des mécanismes de transfert mixtes. À titre d'exemple, entre 1957 et 1977, les transferts au titre de l'assurance-hospitalisation et des services diagnostiques, étaient basés sur 25 pour cent des dépenses encourues par chaque province et sur 25 pour cent de la moyenne nationale des coûts par habitant.

Les arrangements à frais partagés peuvent être fondés sur une proportionnalité des coûts ou sur un financement global, et ils seront plus ou moins conditionnels selon qu'ils appartiennent à l'une ou l'autre catégorie. Dans le cadre des programmes hautement conditionnels, le gouvernement fédéral définit de façon très précise les termes et les conditions auxquels doivent souscrire les gouvernements dans la mise en œuvre des programmes, pour

pouvoir bénéficier de la subvention fédérale. En vertu des arrangements moins conditionnels, le gouvernement provincial reçoit des fonds peu importe la nature de ses programmes. Présentement, les arrangements relatifs au financement de l'enseignement postsecondaire sont hautement inconditionnels. En effet, les provinces reçoivent des transferts quels que soient les services d'enseignement postsecondaire qu'ils offrent en retour. Inversement, les arrangements actuels relatifs au financement de l'assurance-santé en vertu du financement des programmes établis (FPE) et de la *Loi sur la santé* au Canada, sont hautement conditionnels. Les programmes d'assurance-santé des provinces doivent répondre à des normes clairement définies, faute de quoi les provinces risquent d'être pénalisées sur le plan financier.

Finalement, tel qu'il a déjà été mentionné, les accords de transfert peuvent stipuler que les transferts se feront sous forme de paiements en espèces ou d'« espace fiscal » que le gouvernement fédéral cède au Trésor provincial. Les arrangements de FPE, par exemple, stipulent que le gouvernement fédéral doit céder 13,5 points de pourcentage sur le revenu des particuliers et 1,0 point de pourcentage du revenu des corporations, afin que les provinces puissent « occuper » cet espace fiscal et en percevoir les recettes. Cet espace fiscal cédé par le gouvernement fédéral devait, à l'origine, représenter la moitié du transfert total au titre du FPE. Lorsque le financement est assuré par le transfert d'impôts, le contrôle exercé par le gouvernement fédéral sur les programmes provinciaux diminue parce que, contrairement aux contributions en espèces, les points d'impôt ne peuvent être réduits ou retirés. De plus, les provinces ne les conçoivent pas comme catalogués ou destinés à des programmes spécifiques, mais comme faisant plutôt partie de leurs revenus généraux. Au gouvernement fédéral qui s'inquiétait de ce que les transferts en espèces et en impôts au titre de l'enseignement postsecondaire pouvaient être détournés vers d'autres fins, les trésoriers provinciaux ont eu tendance à répliquer qu'en vertu du FPE, il n'existait plus de lien direct entre le transfert et des fins particulières. À leur avis, le transfert pouvait être utilisé à toute fin provinciale, quelle qu'elle fut. Alors que le gouvernement fédéral considérait ces transferts comme des « incitations » ayant pour objet d'influencer les priorités des provinces, ces dernières tendaient à les considérer comme inconditionnels.

Tous ces éléments réunis donnent une image déconcertante des arrangements relatifs aux transferts intergouvernementaux. Cependant, leur complexité rend au moins un grand service aux gouvernements canadiens : elle confère à ces accords une très grande souplesse. Par exemple, si nous aspirons, en tant que Canadiens, à décentraliser davantage notre système fiscal et à accorder aux provinces plus de pouvoirs et plus d'autorité, nous tendrons à nous orienter vers un financement global assorti de très peu de conditions et un transfert important de points d'impôt. On peut, par ailleurs, envisager d'imposer des conditions qui soient clairement définies, afin d'en arriver à un niveau de centralisation plus grand et à l'établissement de normes nationales.

Les gouvernements fédéral et provinciaux se sont interrogés sur la nature des accords de transferts, chaque fois qu'un programme d'envergure à frais partagés a été introduit. Au cours des années 1950 et au début des années

1960, la plupart des gouvernements, sauf celui du Québec, semblaient admettre de façon générale que ces programmes constituaient un outil approprié pour assurer le respect de normes nationales et pour fournir à tous les Canadiens un large éventail de services gouvernementaux adaptés aux besoins de l'époque. Les provinces ont elles-mêmes réclamé, à maintes reprises, une participation fédérale plus importante au financement des domaines de compétence provinciale évoluant rapidement.

Ce consensus commença à s'effriter vers les années 1960. Les gouvernements du Québec avaient rejeté l'idée des programmes à frais partagés bien avant le début des années 1960, en alléguant que l'utilisation du pouvoir fédéral de dépenser, en vue d'envahir des champs de compétence provinciale et d'imposer des valeurs « nationales » au Québec, était inconstitutionnelle. Cette attitude essentiellement négative à l'égard des programmes fédéraux n'a fait que se renforcer à partir du début des années 1960, alors que les différents gouvernements du Québec s'identifièrent à l'État québécois et s'employèrent à accroître leurs programmes et à développer la société québécoise. Il ne s'agissait donc pas uniquement de limiter les interventions fédérales, mais également d'accroître le pouvoir fiscal de la province pour être en mesure d'atteindre les objectifs qu'elle s'était fixé. En conséquence, on adopta en 1964 la *Loi sur les programmes établis* (Arrangements provisoires) qui permettait à toute province de se retirer d'un grand nombre de programmes conjoints et de recevoir, par le truchement de points d'impôt et de paiements « d'appoint », des fonds équivalents au montant que le gouvernement fédéral aurait dépensé au titre de ce programme, si la province avait choisi d'y participer.

Le Québec fut la seule province à se prévaloir de son droit de retrait en vertu des arrangements. Au fur et à mesure cependant que se consolidait l'État-providence, les autres provinces, se sentant plus aptes à gérer leurs propres affaires, s'opposèrent de plus en plus aux nouvelles initiatives du gouvernement fédéral. Elles devinrent aussi beaucoup plus critiques face à son « ingérence », soutenant que celle-ci bouleversait leurs priorités, assujettissait la planification fiscale provinciale aux décisions capricieuses du fédéral et réduisait la flexibilité du gouvernement provincial, en incitant les législatures à privilégier les programmes bénéficiant des largesses fédérales, au détriment des autres programmes.

D'autres tensions apparurent au cours des années 1970. Premièrement, le gouvernement fédéral se préoccupa du fait que le retrait du Québec et son acceptation des points d'impôt lui avaient conféré *de facto* un statut particulier. Par conséquent, il chercha des façons de rétablir l'équilibre entre les provinces. Deuxièmement, le gouvernement fédéral se préoccupa davantage de contrôler la croissance de ses propres dépenses. L'engagement qu'avait pris le gouvernement fédéral de défrayer 50 pour cent des coûts des programmes signifiait que les décisions des provinces déterminaient une grande partie des dépenses fédérales. De plus, le gouvernement fédéral s'inquiétait du fait que les programmes à frais partagés incitaient très peu les provinces à réduire leurs dépenses. En vertu de ces arrangements, les provinces pouvaient compter sur « cinquante cents par dollar » pour faire face à de nouvelles dépenses. Par ailleurs, en limitant leurs dépenses, les trésors provinciaux ne gardaient que la moitié seulement de leurs épargnes.

Toutes ces contraintes amenèrent le gouvernement fédéral à opter en faveur d'arrangements fiscaux moins centralisés et préparèrent le terrain pour l'adoption de la *Loi sur le financement des programmes établis* de 1977. Les détails de ces arrangements étaient compliqués, mais leurs principes étaient assez clairement définis. L'objectif de décentralisation serait réalisé par certaines mesures telles que le financement global et les transferts de points d'impôt. Quant à l'objectif de décentralisation de l'enseignement postsecondaire, il serait atteint en éliminant tout lien direct entre soit les dépenses au titre des programmes, soit les termes et les conditions relatifs aux programmes. Les coûts seraient réduits en rompant le lien entre les paiements et les coûts des programmes en vigueur. Dès lors, les paiements seraient déterminés en fonction de l'augmentation du PNB, laquelle, à l'époque, était généralement inférieure à celle des dépenses au titre des programmes. Les contributions fédérales seraient contrôlées et les provinces seraient encouragées à limiter l'augmentation de leurs dépenses. De plus, étant donné que les paiements se feraient sous la forme de paiements en espèces et d'un transfert de points d'impôt, toutes les provinces se trouveraient dans une situation comparable à celle du Québec.

La mise en place de ces arrangements a constitué un pas important vers une plus grande autonomie des provinces, vers un « démêlage » des responsabilités fédérales et provinciales et vers la modération des dépenses. La flexibilité sous-jacente aux arrangements de transferts intergouvernementaux fut à nouveau démontrée. Toutefois, l'objectif de décentralisation ne fut pas atteint sur tous les plans. Les conditions se rattachant à l'assurance-hospitalisation et à l'assurance-maladie demeurèrent inchangées. De plus, les provinces consentirent à tenir des consultations avec le gouvernement fédéral sur les dépenses relatives à l'enseignement postsecondaire.

En 1982, la situation avait changé. En premier lieu, l'inflation rapide du PNB nominal eut comme effet d'augmenter les transferts encore plus rapidement que s'ils avaient été liés aux dépenses. Puis, en raison d'une garantie comprise dans la formule de FPE (garantie selon laquelle la valeur des points d'impôt transférés aux provinces serait toujours, au moins, égale à la valeur des paiements en espèces), lorsque la récession sévit et que les rendements des points d'impôt diminuèrent, la part des paiements en espèces dans la valeur totale des transferts augmenta. En outre, comme les transferts n'étaient dorénavant plus fonction des dépenses au titre des programmes, le gouvernement fédéral eut le sentiment qu'il avait perdu le peu de contrôle qu'il avait déjà exercé sur le contenu des programmes et sur leurs normes. Dans un certain sens, les provinces n'ont fait rien de plus que ce que les arrangements de FPE les incitaient à faire, c'est-à-dire qu'elles limitèrent leurs dépenses à la fois dans les programmes de soins de santé et dans ceux de l'enseignement postsecondaire. Dans le secteur de la santé, plusieurs provinces eurent recours aux « frais aux usagers » et à la « facturation additionnelle » en vue de permettre aux trésors publics de diminuer les coûts des programmes de santé et, conséquemment, de réduire les dépenses provinciales, mais non pas les dépenses fédérales. Ceci laissa le gouvernement fédéral sur l'impression que les fonds étaient utilisés à d'autres fins, le résultat étant que la part des coûts défrayés par le gouvernement fédéral augmentait rapidement,

particulièrement dans le secteur de l'enseignement postsecondaire. De plus, le public en général s'opposa à ces réductions et surtout aux frais aux usagers et à la facturation additionnelle, et réclama une intervention du gouvernement fédéral. Enfin, dans le sillage du référendum au Québec et du débat constitutionnel, le gouvernement fédéral était devenu de plus en plus préoccupé par la décentralisation fiscale et l'érosion du pouvoir fédéral. Il estima qu'il avait fait trop de concessions aux provinces, ce qui avait eu comme conséquence de diminuer sa capacité d'influencer les programmes d'une importance capitale, de répondre de ses dépenses devant le Parlement et de maintenir des liens directs avec les citoyens.

Le gouvernement fédéral considéra qu'il était temps de rétablir l'équilibre. En 1982, il s'appliqua à reprendre un certain contrôle sur l'ensemble de ses dépenses et à recouvrer une certaine influence sur ses programmes. Il fixa un plafond sur les transferts au titre de l'enseignement postsecondaire et fit part de son intention d'engager des négociations, dans le but d'élaborer des normes nationales et de circonscrire de façon précise le rôle du gouvernement fédéral dans ce domaine. Il poursuivit également l'élaboration de la *Loi sur la santé*. L'objectif consistait à définir clairement les conditions qui avaient été établies au départ lors de la mise en place du programme, soit l'universalité, la transférabilité, l'accessibilité, une couverture complète et une gestion gouvernementale. De plus, il entreprit d'éliminer les frais aux usagers et la facturation additionnelle en menaçant les provinces qui y avaient recours de réduire, dollar pour dollar, les montants des transferts qui leur étaient accordés par le gouvernement fédéral. Aucun de ces sujets ne fit l'objet d'une entente fédérale-provinciale, mais, comme il s'agissait de programmes fédéraux de dépenses, le gouvernement fédéral put procéder unilatéralement. Le débat qui eut lieu entre les gouvernements porta sur les détails complexes de différentes formules de remplacement pour les arrangements de transfert. Mais au cours de ce débat on souleva une question plus fondamentale concernant la voie que le Canada devrait suivre en 1982. D'une part, on pouvait aller plus loin sur la voie indiquée dans les arrangements de FPE de 1977 et continuer à décentraliser les arrangements de transfert, en faisant en sorte que les transferts se fassent entièrement sous forme de paiements de points d'impôts assujettis à la péréquation, en y intégrant le Régime d'assistance publique du Canada et en éliminant les conditions sous-jacentes aux programmes de soins de santé et d'assurance-hospitalisation. D'autre part, il aurait été possible de se retirer des arrangements de 1977 et d'opter en faveur d'arrangements de financement plus conditionnels, en exigeant des provinces qu'elles justifient davantage au gouvernement fédéral l'utilisation des transferts fédéraux, et en définissant une politique plus précise concernant le rôle du gouvernement fédéral. Il se pourrait que le FPE ait bien satisfait aux exigences politiques du moment, mais il se situe néanmoins entre ces deux solutions. Selon un observateur, cet état de choses a contribué à l'instabilité des arrangements. Les conclusions qu'il tire au sujet de l'enseignement postsecondaire s'appliquent également aux autres secteurs d'activités :

> *Le gouvernement du Canada doit décider si, oui ou non, il doit y avoir une relation directe entre les transferts au titre de l'EPS (l'enseignement postsecondaire) et les programmes provinciaux. S'il estime qu'il devrait y en avoir, alors*

l'échelle et/ou le taux de croissance des paiements de transfert fédéraux devrait être fonction d'une certaine mesure de l'échelle ou du taux de croissance des dépenses dans les provinces, au titre de l'EPS [. . .]. Si, d'un autre côté, le gouvernement du Canada a uniquement l'intention de verser aux provinces des subventions per capita *sans condition [...], on devrait alors supprimer, dans la Loi, toute référence à l'enseignement postsecondaire. C'est aussi simple que cela*[10].

Les questions soulevées par le FPE et par la *Loi sur la santé* débordent sur des questions plus générales portant sur le pouvoir fédéral de dépenser et sur son rôle en matière de politiques publiques au Canada.

Le pouvoir fédéral de dépenser

La plupart des programmes à frais partagés de même que plusieurs autres (tels que celui des allocations familiales), en vertu desquels des sommes d'argent sont octroyées dans certaines conditions aux individus, caractérisent l'exercice du pouvoir fédéral de dépenser. Celui-ci est habituellement considéré comme l'un des grands pouvoirs discrétionnaires du gouvernement fédéral. Toutefois, à la différence des pouvoirs déclaratoire et de désaveu, le pouvoir de dépenser n'est nulle part explicitement défini. L'on retient donc qu'il découle de principes plus généraux. Il dérive en partie du pouvoir de prérogative de la Couronne – puisque tous les revenus publics lui appartiennent – laquelle est « une personne susceptible de faire des donations, de conclure des contrats comme tout un chacun et d'en faire bénéficier qui elle veut ». La Constitution exige seulement que la Couronne reçoive l'approbation du Parlement ou d'une législature. Ce n'est que lorsque cet assentiment a été obtenu que le gouvernement peut répartir les revenus comme il l'entend. Dans cette perspective, le donateur de fonds publics a le pouvoir d'établir des conditions à l'allocation des subsides et le bénéficiaire a le droit de les refuser.

On a souvent reconnu le caractère bien fondé du pouvoir de dépenser en se référant à l'article 91(1A) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, visant « . . . la dette et la propriété publiques » et à l'article 102 qui permet la création d'un Fonds consolidé du revenu. On a souvent dit que les énoncés de ces deux articles conféraient au gouvernement fédéral le droit de dépenser à n'importe quelle fin « . . . pourvu que la législation ne crée pas un cadre réglementaire qui tombe sous le coup des pouvoirs provinciaux[11]. »

Il est étonnant de constater que le pouvoir de dépenser n'a pas fait l'objet, sur le plan constitutionnel, d'examens approfondis de la part des tribunaux. Les accords concernant le partage des frais entre le fédéral et les provinces n'ont pas fait l'objet de contestations juridiques importantes et il ne semble pas qu'il y ait de restrictions constitutionnelles au pouvoir détenu par le fédéral d'accorder dans certaines conditions des subsides aux provinces. À la rigueur, les provinces sont protégées par le pouvoir qu'elles ont de refuser de prendre part à ces arrangements, lequel peut néanmoins s'avérer, sur le plan politique, plus théorique que réel. Un autre domaine d'incertitude au niveau constitutionnel concerne les subsides accordés par le gouvernement fédéral aux individus et aux institutions, notamment lorsque de tels subsides

pourraient être considérés comme donnant lieu à une forme de contrôle dans un domaine de compétence provinciale. Là encore, le fait qu'il n'existe qu'une jurisprudence limitée à cet égard ne facilite pas la tâche.

La limitation du pouvoir fédéral de dépenser est une question qui appartient au domaine politique. La Commission souligne qu'il y a un certain nombre de facteurs dont il faut tenir compte. Premièrement, le gouvernement fédéral a le droit et le devoir, au nom de tous les citoyens et de la communauté politique nationale, de répondre aux besoins qui se manifestent et de changer d'attitude face aux intérêts nationaux. L'histoire démontre que l'intérêt national n'a pas un caractère immuable. Bien au contraire, celui-ci évolue en fonction des changements qui se produisent sur la scène internationale, en fonction des questions d'actualité, des changements de mentalités et d'aspirations. Certaines questions, jugées autrefois d'intérêt purement local, peuvent s'avérer et s'avèrent en fait d'intérêt national, exigeant la recherche de solutions à ce niveau. Il arrive souvent que l'action des gouvernements provinciaux à l'égard de certaines questions ne peut laisser le gouvernement fédéral indifférent, même si elle s'exerce dans le cadre des compétences provinciales. Lorsque le gouvernement fédéral n'a pas de pouvoir constitutionnel et que les provinces sont incapables ou n'entendent pas réagir avec empressement aux nouvelles attentes, il est possible dorénavant, comme par le passé, de plaider en faveur d'un élargissement du pouvoir fédéral d'avancer des propositions concernant des programmes à frais partagés.

Cependant, si l'on se réfère aux fondements mêmes du fédéralisme, il appert que ce pouvoir ne devrait pas s'exercer en-dehors de toute contrainte. Si le pouvoir de dépenser contribue en effet à donner au système fédéral la souplesse qui lui est nécessaire, il peut, à l'extrême, arriver jusqu'à l'ébranler en rendant moins nettes les différences entre les responsabilités des gouvernements fédéral et provinciaux. Du point de vue pratique, les conditions imposées par le fédéral au niveau des programmes à frais partagés, particulièrement celles qui sont modifiées fréquemment et sans consultation préalable des gouvernements provinciaux, peuvent entraver les efforts des provinces en vue de planifier et de rationaliser leurs activités et entraîner également des interventions de nature éventuellement arbitraire et gênante de la part du fédéral dans les systèmes administratifs provinciaux. Pour juger du bien-fondé du pouvoir fédéral de dépenser, il nous faut concilier d'une part l'intérêt national ainsi que les changements de valeurs et d'objectifs nationaux qui s'y rattachent, et d'autre part la nécessité de préserver le caractère diversifié du fédéralisme ainsi que l'intégrité des administrations provinciales.

Trois autres facteurs méritent également considération. La réforme de nos institutions doit s'attarder en premier lieu à l'aspect de la responsabilité. Certains s'opposent sérieusement à l'utilisation du pouvoir de dépenser pour promouvoir les programmes à frais partagés, ceux-ci pouvant porter atteinte à la responsabilité des deux niveaux de gouvernement. En effet, les provinces dépensent des sommes d'argent qu'elles n'ont pas eu à collecter. Le gouvernement fédéral, pour sa part, transfère des fonds aux provinces, en exerçant très peu de contrôle sur la manière dont elles dépensent cet argent. Les citoyens ne peuvent tenir le gouvernement fédéral responsable, puisqu'ils reçoivent les services non pas directement de celui-ci mais par l'intermédiaire

des provinces. De même, le Parlement ne peut tenir le gouvernement fédéral responsable, puisque ce dernier est dans l'impossibilité d'indiquer de manière précise comment les fonds ont été utilisés. En vertu des arrangements financiers des programmes établis, la rupture entre les montants transférés et les coûts associés aux programmes, ainsi que l'absence de normes de mise en application efficace des programmes ou de mécanismes d'application, ont contribué à accentuer le problème.

Les principes de responsabilité peuvent mener au désengagement. De manière générale, celui-ci pourrait se faire, soit en transférant la responsabilité complète de ces programmes au gouvernement fédéral, soit en transférant la totalité des revenus nécessaires aux provinces. La première solution ne pourrait pas fonctionner, dans le système fédéral canadien, en ce qui a trait aux programmes de santé et d'enseignement, mais pourrait utilement s'appliquer à l'égard d'autres programmes moins litigieux. Quant à la seconde, elle restreindrait sérieusement la possibilité du gouvernement fédéral d'agir dans l'intérêt national au nom de tous les Canadiens. Une autre alternative pourrait consister, par ailleurs, en l'élaboration de conditions précises d'application et de financement des programmes : en vertu d'une législation adéquate, le Parlement pourrait tenir le Cabinet fédéral responsable de ses dépenses si ce dernier, en retour, pouvait tenir responsables les provinces des dépenses des fonds fédéraux qui leur sont transférés.

La flexibilité constitue un autre critère qui peut être conçu de deux manières. Dans une perspective historique plus large, on constate que le pouvoir de dépenser et les programmes à frais partagés ont constitué d'importants mécanismes de souplesse à la disposition du système fédéral. À l'inverse, les conditions inspirées par le fédéral peuvent diminuer la marge de manœuvre des provinces dans l'application des programmes. Un exemple classique demeure le programme d'assurance-hospitalisation, lequel, mettant l'accent sur les services d'urgence, limite ainsi la recherche en matière de médecine préventive, de soins aux malades chroniques et des services après-soins. Certains observateurs affirment avec force que la *Loi sur la santé* au Canada récemment promulguée, en introduisant des sanctions fédérales plus sévères contre l'application de frais aux usagers et la facturation additionnelle, en réaffirmant et en redéfinissant les conditions initialement établies dans le cadre de l'établissement des programmes, et en précisant la façon dont les provinces peuvent négocier avec les professionnels de la santé au sujet du montant des honoraires, a sérieusement diminué la capacité des provinces à mettre en place des systèmes de distribution plus efficaces.

On peut, en dernier ressort, opter pour une diminution des coûts liés à la gestion et au processus décisionnel. Cette considération mérite d'être précisée. Plus les conditions établies dans le cadre des programmes à frais partagés seront précises, plus les ressources bureaucratiques affectées aux tâches de négocier, de surveiller et de faire rapport seront importantes et, par là même, plus la possibilité qu'il y ait des conflits au niveau de la bureaucratie sera grande. Ces divers facteurs ont amené la Commission royale d'enquête sur les relations entre le Dominion et les provinces (la Commission Rowell-Sirois) à mettre en garde contre les « problèmes reliés à la séparation des pouvoirs » et à plaider en faveur du maintien, autant que possible, du principe d'un

cloisonnement bien « étanche » des compétences. Elle a donc recommandé qu'il y ait un transfert de compétences seulement lorsqu'une action du gouvernement fédéral s'avère essentielle et que l'on ne recoure aux programmes à frais partagés qu'en tout dernier ressort.

Comment peut-on à la fois concilier ces divers points de vue et définir quelle est la meilleure façon pour le fédéral d'exercer son pouvoir de dépenser? Au cours des deux dernières décennies, ceux qui plaidaient en faveur d'un changement ont avancé un certain nombre de propositions en vue de définir plus précisément ce pouvoir. Il y a eu un consensus largement répandu, même au sein des gouvernements fédéraux successifs, à l'effet que le pouvoir de dépenser devait être l'objet de certaines réserves ou de certaines restrictions. Diverses solutions ont donc été envisagées.

L'une d'elles consistait à abolir l'exercice du pouvoir de dépenser dans les domaines qui relevaient des compétences provinciales. Au nom du fédéralisme, cette proposition n'a guère été acceptée, car elle pouvait avoir pour conséquence de rendre le système beaucoup trop rigide. En effet, étant donné que d'emblée les provinces privilégiaient les programmes à frais partagés, en tant qu'aide financière dans les domaines qui évoluaient rapidement, cette proposition aurait, selon toute probabilité, semblé tout aussi inacceptable à plusieurs gouvernements provinciaux qu'au gouvernement fédéral. La Commission rejette donc elle aussi cette solution.

Une deuxième solution consisterait à soumettre le pouvoir fédéral de dépenser dans les domaines de compétence provinciale, à une certaine forme d'approbation. Cette approche est sans doute celle qui a été la plus largement débattue. Entre autres, les gouvernements provinciaux, le Parti libéral du Québec, les auteurs du Rapport de la Commission Pépin-Robarts et l'Association du Barreau canadien ont proposé divers moyens. Selon ces groupes, l'une des solutions à l'absence d'un consensus au niveau des provinces serait de réformer le Sénat de manière à ce qu'il soit composé de représentants nommés directement par les provinces. Ce consentement pourrait être également obtenu lors d'une conférence des Premiers ministres ou par le biais de la formule de modification constitutionnelle, en recueillant les votes favorables d'un nombre déterminé de législatures provinciales.

En 1969, le gouvernement fédéral a proposé que le pouvoir fédéral de dépenser fasse l'objet d'un énoncé explicite dans la Constitution, que le pouvoir qu'il détient d'accorder des subsides de façon inconditionnelle ne soit pas soumis à des restrictions et que les subsides accordés sous conditions concernant les programmes fédéral-provinciaux, reconnus comme étant de compétence provinciale, fassent l'objet de « l'assentiment » national, avant que le Parlement n'exerce son pouvoir. Un tel consensus serait conjointement obtenu du Parlement et des législatures provinciales. Dans le cadre des discussions constitutionnelles qui ont eu lieu par la suite entre 1979 et 1981, le gouvernement fédéral a exprimé également sa volonté d'obtenir le consentement d'un nombre important de provinces.

De telles propositions réaffirment le principe du fédéralisme en ce qu'elles constituent une très grande incitation pour le gouvernement fédéral de considérer d'abord sa propre juridiction et d'engager des consultations avant d'agir et ce, afin d'accroître ses chances d'obtenir le consentement nécessaire

des provinces. Elles assurent également la tenue d'un très vaste débat. En effet, le gouvernement fédéral serait tenu d'avoir la faveur du public à l'égard de ses propositions et les provinces devraient justifier leur opposition dans leur législature respective et auprès de leurs électeurs. Il est fort probable que la plupart des programmes importants actuellement en vigueur aient été conçus dans cet esprit. Toutefois, compte tenu du plus grand pouvoir de négociation dont les provinces jouiraient dans ce cas, il est permis de penser que leurs législatures pourraient bien invoquer la nécessité du consentement pour bénéficier de meilleures conditions de la part du gouvernement fédéral ou exercer davantage leur influence dans d'autres domaines de politique. Les commissaires ne sont pas portés à favoriser des mécanismes de consentement qui soient trop rigides ou qui puissent empêcher indûment le Parlement du Canada d'exercer ses droits légitimes et d'assumer ses responsabilités.

Une troisième solution se rapporte au pouvoir de retrait des provinces que nous avons largement expérimenté par le passé. Ce principe a été incorporé dans le processus de modification de la nouvelle constitution. De fait, le droit de retrait d'un programme à frais partagés a toujours existé; aucune province n'est obligée constitutionnellement d'y participer. De plus, cette solution diminue de manière importante les dépenses encourues par les provinces, du fait que des paiements de compensation ou d'« équivalence fiscale » leur sont alloués. Ainsi, l'Association du Barreau canadien a recommandé que toute province soit en droit de se retirer d'un programme et de recevoir une compensation égale aux montants qu'elle aurait reçus du gouvernement fédéral, en autant que cette province accepte les dispositions relatives à la mobilité interprovinciale. La proposition fédérale de 1969 prévoyait également une compensation fiscale sous forme toutefois de subsides aux citoyens plutôt qu'aux gouvernements provinciaux.

De sérieuses objections ont été soulevées à l'encontre du pouvoir de retrait. En effet, on craignait que le Canada ne devienne un pays fragmenté, car quelle serait la valeur de « normes nationales » si elles s'appliquaient dans certaines provinces et non dans d'autres? Est-ce que les parlementaires fédéraux auraient le droit de voter sur des programmes qui ne s'appliquent pas dans leurs provinces d'origine? Pour quelle raison des revenus du fédéral devraient-ils être remis entre les mains des gouvernements provinciaux qui n'entendent pas participer à des programmes nationaux, même si ces programmes ont reçu l'approbation générale du public et qu'ils sont constitutionnels? Cependant, malgré ces divers arguments défavorables, on a défendu le principe du pouvoir de retrait en affirmant qu'il offrait un plus grand degré de flexibilité dans le système fédéral. Il permet, en particulier, de reconnaître le caractère distinctif du Québec, tout en évitant une situation où celui-ci pourrait être en mesure de bloquer un programme qui serait considéré comme hautement souhaitable dans d'autres régions du pays.

Le pouvoir de dépenser s'est avéré un outil précieux de préservation de la flexibilité du système et d'adaptation aux intérêts changeants de la Nation. La Commission estime qu'il faut conserver ce pouvoir sous réserve d'un certain nombre de lignes directrices. En premier lieu, bien que la Commission croie que ce pouvoir est et devrait être étendu, elle n'en demeure pas moins convaincue qu'il n'est pas illimité.

Elle estime qu'il est approprié d'établir une distinction judiciaire entre la législation fédérale, qui attribue des subsides ou des dons, et celle qui implique une réglementation directe dans les domaines de compétence provinciale. À titre d'exemple, il lui semble justifié, en vertu de la Constitution, que le fédéral accorde des prêts, des crédits d'impôt ou des subsides aux étudiants de niveau postsecondaire. Cependant, si ceux-ci étaient soumis à la condition que les universités établissent des critères particuliers d'admission, ils pourraient alors être considérés comme une ingérence du fédéral dans les domaines de compétence provinciale. La Commission est d'avis qu'il serait utile que la Cour suprême détermine avec précision les limites constitutionnelles lorsqu'elle devra se prononcer à l'avenir à l'occasion de litiges portant sur ces questions.

Deuxièmement, la Commission estime, dans la foulée du Rapport de la Commission Rowell-Sirois, qu'en principe le gouvernement fédéral ne devrait avoir recours à la formule des programmes à frais partagés qu'en dernier ressort plutôt qu'en premier lieu. En effet, il serait souhaitable que dans plusieurs cas, les activités reliées aux programmes à frais partagés, concordent entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Cependant, il semble qu'en général, l'esprit de responsabilité et le caractère défini des champs d'activités soient mieux garantis lorsqu'un gouvernement établit des programmes dans le domaine de ses compétences.

Troisièmement, l'exercice du pouvoir de dépenser dans un domaine de compétence provinciale doit faire l'objet d'un consensus à l'échelle nationale. Un sénat réformé comportant une représentation régionale plus importante pourrait s'avérer un moyen sûr de parvenir à cette fin. Toutefois, étant donné d'une part, que le Sénat serait composé d'individus et non de gouvernements, et que d'autre part ce sont les gouvernements qui ont la responsabilité de voir au déroulement et à la gestion des programmes à frais partagés, il est peu probable que même un Sénat réformé puisse constituer une solution de rechange valable. Les gouvernements provinciaux doivent être consultés directement sur toute question.

Le conseil des ministres des gouvernements fédéral et provinciaux devrait s'avérer un mécanisme efficace de consultation. La Commission va encore plus loin et suggère que le Premier ministre fasse tous les efforts nécessaires en vue d'obtenir un consensus général de la part des Premiers ministres préalablement à toute initiative fédérale en matière de législation. En vertu des arrangements présentement en vigueur, la consultation a presque toujours lieu autour de nouveaux programmes en raison du fait que leur succès n'est assuré que si les provinces consentent à y participer. Cependant, il est encore plus essentiel de recourir à une consultation lorsque le gouvernement fédéral entend modifier les termes et les conditions associés à un programme ou l'abroger. Les provinces ayant déjà accepté d'y participer, il leur est, par conséquent, difficile de réagir à ces changements en décidant de se retirer. C'est pourquoi la Commission estime que les provinces devraient être avisées longtemps à l'avance et qu'il devrait y avoir place pour un débat avant que des modifications au niveau des conditions soient apportées ou que l'on décide d'abroger des programmes. Il pourrait être de pratique courante, par exemple, de concevoir des programmes à frais partagés qui seraient

applicables sur une période de cinq ans, comme c'est le cas en ce qui a trait aux arrangements fiscaux. On renégocierait le programme tous les cinq ans sans toutefois qu'aucun gouvernement ne puisse modifier les conditions établies, de façon unilatérale, au cours de cette période.

Enfin, la Commission croit que la souplesse du système ainsi que les possibilités d'innovation seront accrues dans la mesure où les conditions reliées aux programmes à frais partagés seront énoncées en termes de buts et de fins à atteindre et que le gouvernement fédéral ne dictera pas de mesures précises à prendre sur le plan administratif, mais laissera ce soin à l'initiative des provinces.

Le fédéralisme et les mesures de restriction fiscale

Si des conflits importants doivent se produire à l'heure actuelle au niveau des relations fédérales-provinciales, ils concerneront les questions d'impôt, notamment celles ayant trait à la diminution de la portée des programmes et à leur réaménagement en raison de considérations financières. Encore une fois, le problème résulte de l'interdépendance et de la probabilité que dans un avenir prévisible les gouvernements cherchent tous à réduire leurs dépenses et à gérer leurs finances. Les efforts entrepris dans ce sens par un niveau de gouvernement vont avoir inévitablement des conséquences sur la situation budgétaire des autres niveaux de gouvernement.

Un tel développement peut survenir de diverses manières, même lorsqu'il ne se produit aucun transfert fiscal et que chaque niveau de gouvernement agit dans le cadre de sa propre sphère de compétence. Ainsi, des dispositions fédérales plus restrictives sur l'assurance-chômage pourraient faire augmenter la demande de services de bien-être dans les provinces. En retour, les provinces pourraient tenter de réduire le fardeau financier relatif au bien-être en instaurant des programmes de main-d'œuvre à court terme qui dureraient suffisamment longtemps pour permettre aux participants d'être admissibles aux prestations d'assurance-chômage. De manière plus générale, les restrictions imposées dans presque tous les domaines par un gouvernement pourraient vraisemblablement exercer des pressions sur un autre gouvernement pour que ce dernier se voit dans l'obligation de combler le vide. La Commission n'entend pas présenter de recommandation sur cette question, mais simplement susciter une prise de conscience.

Les transferts intergouvernementaux sont des questions d'un intérêt plus particulier. Les conditions fiscales étant devenues beaucoup plus volatiles au cours des dernières années, les gouvernements ont donc pris des mesures qui touchent les montants de transferts, en vue d'introduire une série de changements modifiant la péréquation afin de s'adapter à l'escalade des revenus de pétrole et de gaz au cours des années 1970, de couvrir les transferts ayant subi une hausse dans les domaines de l'enseignement postsecondaire et de l'assurance-santé au milieu des années 1970, ou plus récemment, et de couvrir les transferts au titre de l'enseignement postsecondaire soumis au programme de lutte à l'inflation du « six et cinq » pour cent.

On peut se poser la question suivante, à savoir si on ne devrait pas, d'une certaine façon, protéger de tels transferts contre tout changement d'ordre

budgétaire. D'un certain point de vue, il semblerait que oui. Ce raisonnement est fondé sur la nécessité que l'attribution de ces transferts soit juste et garantie, tout autant que sur la reconnaissance du niveau important de dépendance des provinces à l'égard de ces subventions. On a prétendu que les provinces avaient été incitées à participer à ces programmes en leur indiquant que le gouvernement fédéral continuerait à leur accorder son aide. Elles ne peuvent effectivement planifier leur propre budget, lorsqu'elles ne sont pas sûres des montants de transferts qui leur seront attribués. On présente souvent l'argument tout à fait valable que les paiements de péréquation devraient être à l'abri des mesures fédérales de contrôle des déficits, et ce, en vertu de l'engagement constitutionnel relatif au partage qui se retrouve maintenant à l'article 36 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

Ceux qui considèrent la question d'un point de vue opposé s'interrogent sur le bien-fondé de privilégier, de quelque manière que ce soit, des programmes qui sont appliqués selon des mécanismes intergouvernementaux, au détriment des autres catégories de dépenses fédérales. Il est vrai que cela peut se justifier par le fait que ces programmes sont d'un intérêt national et qu'ils sont définis selon des critères nationaux. Or, les programmes, qui relèvent entièrement de la compétence du fédéral, pourraient vraisemblablement se justifier de la même façon. Il est juste de dire que les éléments imprévisibles entourant le budget rendent toute planification difficile. Or, il appert que les revenus d'impôt ne sont également pas prévisibles en soi. En effet, gouverner signifie composer avec l'imprévu. Il est souvent arrivé que, lorsque le gouvernement fédéral incitait les gouvernements provinciaux à participer à certains programmes particuliers, en leur proposant des arrangements à frais partagés, les gouvernements provinciaux réclament en retour une participation du fédéral. De plus, étant donné que les programmes intergouvernementaux sont protégés, il s'ensuit que toute mesure fédérale de restriction devra s'appliquer, de façon déséquilibrée, à un éventail limité de programmes non protégés. Compte tenu du fait qu'en 1984, environ un cinquième du montant total des dépenses fédérales a été consacré aux transferts intergouvernementaux et qu'un autre cinquième a servi à couvrir l'intérêt sur la dette publique, les mesures de restriction du gouvernement fédéral ne devront s'appliquer que dans les domaines relativement limités du pouvoir discrétionnaire. Si l'on considère que les transferts aux individus devraient également être protégés, environ 70 pour cent du total des dépenses fédérales seraient alors gelées et la marge de manœuvre du gouvernement fédéral en serait considérablement réduite.

Un aspect intéressant de ces transactions intergouvernementales réside dans le fait qu'il appartient au gouvernement fédéral d'assumer la responsabilité de la plus grosse part du déficit du secteur public au Canada. Sans les transferts, le déficit fédéral serait beaucoup moindre et les déficits des provinces beaucoup plus importants. C'est ainsi, qu'en 1982, le déficit du fédéral, en excluant les subsides intergouvernementaux, était de 4,7 milliards de dollars et qu'après y avoir inclus les subsides, il s'élevait à 20,5 milliards de dollars. La même situation se produisit au niveau provincial et municipal. Sans le calcul des montants de transfert, les provinces avaient un excédent de 7,4 milliards de dollars. Lorsqu'on incluait les montants attribués aux

autorités locales et aux hôpitaux, les provinces enregistraient un déficit de 1,6 milliard de dollars. Les administrations locales et les hôpitaux sont ceux qui bénéficient le plus des transferts. Ensemble, ils accusaient, en 1982, un déficit de 25 milliards de dollars, à partir de leurs propres revenus. Après avoir ajouté les montants de transfert des autres gouvernements, ils retrouvaient un certain équilibre.

À la lumière de ces facteurs, comment le Canada peut-il conserver une certaine flexibilité et un certain esprit de responsabilité à l'égard du Parlement, tout en accordant aux provinces une certaine stabilité dans leurs activités de planification et en leur assurant une certaine protection contre les changements rapides et non prévisibles dans les dépenses fédérales. La solution la plus simple serait d'exiger du gouvernement fédéral qu'il informe à l'avance les provinces de ses intentions de réduire les transferts fédéraux. Par exemple, si on avisait les provinces un an avant l'entrée en vigueur des coupures, cela leur donnerait suffisamment de temps pour ajuster leurs revenus et leurs dépenses en fonction des changements à venir. Toutefois, ce plan ne protégerait les provinces que d'une manière limitée.

Une deuxième solution serait de revoir tous les cinq ans les mesures de transfert entre le fédéral et les provinces, et de limiter entre les périodes de révision, les changements que le gouvernement fédéral pourrait effectuer, sans l'accord des provinces. Un tel arrangement permettrait, par exemple, au gouvernement fédéral, d'ajuster les paiements jusqu'à cinq pour cent dans une année donnée, toute hausse additionnelle exigeant l'accord des provinces. Une formule appropriée devrait être élaborée. Par contre, les modifications que le fédéral apporterait aux programmes de transfert intergouvernemental pourraient dépendre du niveau moyen des diminutions de programmes, qui ne font pas l'objet de transferts.

On a également soumis un certain nombre de propositions relatives à l'application des mesures de restriction du gouvernement fédéral. Par exemple, les programmes sociaux pourraient être à l'abri de toute réduction. Toutefois, étant donné que ces programmes représentent plus de 80 pour cent de tous les transferts intergouvernementaux, le fait de les exempter limiterait sérieusement le gouvernement fédéral. Une autre solution consisterait à ajuster le montant des réductions en fonction des différents besoins des provinces; la Commission a cependant mis en évidence les difficultés que peut comporter une telle procédure dans son analyse sur la péréquation. Enfin, les provinces les plus dotées pourraient payer les frais des réductions, et les provinces moins favorisées pourraient être protégées. Toutefois, la Commission est d'avis que le programme de péréquation, et non les programmes individuels à frais partagés, constitue le mécanisme le plus adéquat pour faire face aux disparités de revenus.

Encore une fois, il est essentiel d'arriver à un équilibre : le gouvernement fédéral doit avoir suffisamment de marge de manœuvre au niveau fiscal pour pouvoir exercer un contrôle sur son budget, mais il ne devrait pas être en droit d'interrompre impunément les transferts ayant trait aux programmes à frais partagés. La Commission estime que les provinces ne sont pas suffisamment protégées en étant avisées un an à l'avance des changements apportés à ces programmes. Au contraire, la Commission considère qu'il est préférable de

déterminer à l'avance les limites de réductions qui seront permises. De plus, hormis les conditions énoncées dans la législation qui permet leur application, le gouvernement fédéral devrait laisser aux provinces l'entière liberté de décider par elles-mêmes de la meilleure façon d'accorder leur programme et leur gestion administrative à toute forme de réduction.

En conclusion, la Commission estime que l'application des restrictions au cours des années à venir risque d'entraîner des tensions importantes au sein de la fédération. La tentation pour un gouvernement de passer ses problèmes fiscaux à un autre gouvernement sera plus forte et les pressions politiques à l'endroit du gouvernement fédéral pour qu'il réagisse aux mesures prises au niveau provincial, s'intensifieront. Pour faire face à de telles tensions inévitables, une grande confiance mutuelle, une ouverture au niveau de l'échange d'information et un dynamisme institutionnel s'avèreront indispensables.

Notes

1. Calculs à partir des données de Statistique Canada, *Recueil de statistiques historiques*, préparé pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Statistique Canada, 1985, tableaux 5.1, 5.2, 5.3 et 5.4.
2. *Ibid.*, tableaux 5.4 et 5.5.
3. Association canadienne d'études fiscales, *The National Finance, 1983–1984*, Toronto, Association canadienne d'études fiscales, 1984, tableau 16.2.
4. Canada, Finances Canada, *Revue économique*, numéro d'avril 1984, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1984, tableau 54.
5. *Ibid.*, tableaux 55 et 56; et Association canadienne d'études fiscales, *The National Finance, 1983–1984*, tableau 3.6 (se rapportant aux hôpitaux – données de 1982).
6. Le Conseil économique de l'Ontario, *A Separate Personal Income Tax for Ontario: An Ontario Economic Council Position Paper*, Toronto, Conseil économique de l'Ontario, 1983, p. 130.
7. Robin W. Boadway, « Les transferts entre le fédéral et les provinces au Canada : un examen critique des dispositions en vigueur » dans *Le fédéralisme fiscal*, vol. 65 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.
8. Thomas J. Courchene, « La gestion économique et le partage des pouvoirs » dans *La gestion économique et le partage des pouvoirs*, vol. 67 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.
9. Association canadienne d'études fiscales, *The National Finance, 1983–1984*, tableau 16.2.
10. A. W. Johnson, *Pour une meilleure orientation du financement de l'enseignement postsecondaire et de la recherche par le Canada*, rapport préparé pour le Secrétariat d'État du Canada, Ottawa, 1985, p. 23.
11. Canada, Gouvernement du Canada, *Les subventions fédérales-provinciales et le pouvoir de dépenser du Parlement canadien*, Ottawa, 1969, p. 12.
12. *Ibid.*, p. 36–42.

Les relations intergouvernementales et les institutions de la fédération

Les commissaires ont traité précédemment des avantages et des faiblesses des institutions fédérales canadiennes. Nous voulons ici approfondir ce sujet dans le contexte du partage des compétences, de la formule de modification constitutionnelle, du mécanisme des relations intergouvernementales et, enfin, des tribunaux. Quels sont les moyens dont disposent les Canadiens pour rendre plus efficace la prise de décision politique, tout en tenant compte des choix politiques difficiles auxquels ils font face? Comment ces institutions peuvent-elles mieux correspondre aux valeurs démocratiques d'accessibilité, d'imputabilité et de sensibilité aux aspirations des citoyens, valeurs qui sont sous-jacentes à tout changement institutionnel profond? Le mandat de cette Commission précise que nous devons « tenir compte de l'esprit de la Constitution canadienne » et qu'il faut « s'appuyer sur l'hypothèse selon laquelle la structure fédérale canadienne ne s'écartera pas sensiblement de ce qu'elle est à l'heure actuelle. » Nous voulons ici parler de cet esprit et, à la lumière des besoins et des valeurs qui sont actuellement les nôtres, proposer certaines améliorations à cette structure.

Au cours de nos audiences, les intervenants ont sans cesse insisté sur l'impression de confusion qui se dégageait des relations entre les gouvernements fédéral et provinciaux. On jugeait qu'il y avait simplement trop de conflits, trop d'acrimonie et trop de méfiance. La perception des relations fédérales-provinciales était celle d'une confrontation devant des journalistes et cameramans prêts à monter en épingle les différends. L'aptitude des Canadiens à trouver des solutions aux problèmes concrets et urgents auxquels ils avaient à faire face semblait s'amorcer dans une lutte, les gouvernements concernés se préoccupant davantage de cette lutte que de leurs citoyens, pour le triomphe de leur position, la reconnaissance de leur statut ou la protection de leurs « plates-bandes ». Cette situation de conflit inquiète les Canadiens, car elle détourne l'attention des politiques sociales et économiques et risque de miner la confiance dans nos institutions politiques, peut-être même dans la légitimité de l'ordre constitutionnel.

Les Canadiens se préoccupent également des menaces que notre exercice du fédéralisme laisse planer sur les valeurs démocratiques. Comme les gouvernements partagent de plus en plus de responsabilités dans différents domaines, il devient de plus en plus difficile pour les Canadiens, et en fait pour les gouvernements eux-mêmes, de préciser leurs responsabilités respectives. Les relations intergouvernementales, qui sont la conséquence du partage ou du chevauchement des compétences, ont généralement abouti à des résultats concrets aux échelons exécutif et bureaucratique. La consultation et les ententes interprovinciales ont eu pour effet de soustraire d'importants secteurs politiques au contrôle parlementaire. Préoccupés par la dimension intergouvernementale de leurs responsabilités, ceux qui prennent les décisions politiques peuvent être moins enclins à donner suite aux demandes qui proviennent de groupes dont les objectifs ne sont pas territorialement délimités, ou peuvent être moins capables de répondre à ces demandes. Le processus intergouvernemental est souvent marqué par la

discrétion et les questions en litige risquent de se perdre dans le labyrinthe intergouvernemental. Certaines questions d'importance primordiale ont effectivement déjà subi ce sort et les groupes de pression ont constaté que leurs objectifs étaient en cause. C'est pourquoi ils ont réclamé une plus grande accessibilité au processus intergouvernemental, comme lors des discussions constitutionnelles de 1980 à 1982 et au cours des débats sur la *Loi sur la santé* en 1983 et en 1984.

L'examen des faits exige toutefois une atténuation de ces critiques. En effet, même dans les périodes de conflit les plus amères, alors qu'on avait prononcé la « mort » du « fédéralisme coopératif », on a continué à pratiquer une politique efficace de coordination dans plusieurs domaines. En second lieu, le présumé entêtement des principaux participants et les faiblesses des institutions ne sont pas les seules causes de conflit. Certaines caractéristiques des relations intergouvernementales encouragent les conflits et empêchent la coopération; la principale cause du problème réside dans les divergences fondamentales des intérêts tant des régions que des gouvernements. Dans ces luttes, les gouvernements ne représentent pas uniquement leurs intérêts politiques, mais aussi des visions différentes du Canada ainsi que les intérêts matériels de leurs citoyens. Les Canadiens s'attendent à ce que leurs dirigeants provinciaux s'affichent comme les défenseurs des préoccupations des provinces et, récemment, les gouvernements de plusieurs d'entre elles ont subi les foudres de leurs électeurs, non pour avoir fait preuve de trop d'agressivité, mais, au contraire, pour avoir été trop conciliants. Il est impensable, et de fait il ne serait pas souhaitable, de s'attendre à ce que nos institutions et nos ententes intergouvernementales éliminent tous les conflits. Nous devons tâcher de nous assurer qu'elles n'engendrent ni ne perpétuent leurs propres désaccords artificiels, découlant de la préoccupation des participants à l'égard de leur statut respectif.

La concurrence entre gouvernements, le chevauchement des tâches et le double emploi dans les services sont inhérents au fédéralisme. En réalité, ils comptent parmi ses principaux avantages. Une décision politique est susceptible de répondre davantage aux aspirations des citoyens, lorsque ceux-ci peuvent s'adresser à un autre ordre d'autorité si le premier ne tient pas compte de leurs préoccupations, surtout lorsque ces deux ordres de gouvernement rivalisent pour se mériter la confiance des électeurs. Lorsque des questions litigieuses font l'objet de débats tant dans les rencontres intergouvernementales que dans les législatures, il y a beaucoup plus de chance qu'on examine à fond toute la gamme des intérêts politiques et toutes les solutions possibles. En tant que Canadiens, même si nous devons viser à l'établissement de mécanismes qui permettront d'éviter les conflits destructeurs des années récentes, nous devons aussi reconnaître que le fédéralisme, comme les autres éléments du cadre institutionnel canadien, favorise la concurrence et le caractère contradictoire des relations et constater l'aspect positif de ces facteurs.

Le principe même du gouvernement responsable devient plus complexe dans un contexte fédéral. La responsabilité politique de chaque gouvernement à l'égard de ses citoyens doit demeurer le fondement de l'imputabilité, mais il faut l'appliquer à 11 gouvernements plutôt qu'à un seul. Dans notre système

fédéral, la Constitution ajoute toutefois une autre norme d'imputabilité. Ainsi, quelle que soit la majorité détenue par un gouvernement dans une législature, celui-ci sera assujetti à certaines contraintes. La *Charte des droits* impose encore d'autres restrictions à l'autonomie des gouvernements. Dans la mesure où les divers gouvernements concluent des ententes à l'égard de programmes à frais partagés par exemple, ils sont responsables les uns des autres en raison du principe du fédéralisme contractuel. Les problèmes occasionnés par le fédéralisme à la responsabilité gouvernementale ne constituent qu'une partie du défi que doit relever la démocratie face à la croissance étatique. Ce défi se situe autant au sein même des gouvernements que dans leurs relations réciproques. Aussi devons-nous, à titre de Canadiens, chercher l'équilibre dans nos institutions fédérales. Nous devons chercher le juste milieu entre la concurrence et l'harmonie ainsi qu'entre la responsabilité des gouvernements à l'égard de leurs citoyens et la collaboration entre ces mêmes gouvernements. Tous ces facteurs nous prouvent l'importance de définir plus clairement « l'esprit de la Constitution ».

Le fédéralisme et le constitutionnalisme

Dans notre système fédéral, le constitutionnalisme puise à plusieurs sources. Il y a d'abord le droit constitutionnel et l'interprétation qu'en donne la Cour suprême du Canada. La seconde source est celle des conventions constitutionnelles, c'est-à-dire des principes depuis longtemps reconnus comme celui de la responsabilité ministérielle, et des pratiques non écrites qui, par tradition et par l'engagement fondamental de nos dirigeants, ont été acceptées comme une partie intégrante de notre ordre constitutionnel. Les voies de recours en cas de violation constitutionnelle reposent essentiellement sur le processus politique, bien que les tribunaux puissent, intervenir à l'occasion. Ainsi, dans l'affaire récente du renvoi sur la résolution pour modifier la Constitution, la Cour suprême du Canada a reconnu qu'il existait une convention constitutionnelle voulant qu'une modification à la Constitution nécessite le consentement des provinces à un degré suffisant, et elle a décidé que cette convention faisait partie intégrante de l'ordre constitutionnel canadien même si sa violation n'entraînait pas de sanction judiciaire. Il faut enfin considérer le principe de prudence ou de retenue que doivent s'imposer les dirigeants. Cette qualité ne se fonde pas uniquement sur la volonté de ne pas contrarier les électeurs. Les politiciens doivent être conscients des conséquences de leurs actes sur l'ensemble de la société, de la nature des conflits que leurs actions peuvent susciter, de l'influence de ces dernières sur l'unité nationale et de la coopération requise des autres gouvernements. Ces trois principes réunis, constituent les éléments fondamentaux de l'esprit de notre Constitution. Cet esprit aide les Canadiens à concilier la règle de la majorité et les droits des minorités, les intérêts de la société canadienne et des sociétés provinciales ainsi que l'uniformité et la diversité qu'on retrouve au pays.

L'esprit de notre Constitution s'applique au gouvernement fédéral et à son Parlement ainsi qu'aux provinces. On en retrouve un exemple concret dans la modération que s'impose la majorité à la Chambre des communes. Dans un pays aussi varié que le nôtre, qui se compose de provinces avec des écarts de

population considérables et de deux communautés linguistiques principales, le respect des droits des minorités est capital. L'insistance sur les droits de la simple majorité au Parlement serait un facteur de désunion. La conciliation de ces divers intérêts nécessite des qualités exceptionnelles de la part des dirigeants, un profond respect des droits des minorités et la recherche de politiques et d'objectifs qui favorisent l'unité plutôt que la division des Canadiens.

La Constitution a accordé au gouvernement fédéral de nombreux pouvoirs qui lui permettent d'agir dans des domaines de compétence provinciale et, peut-être, d'apporter des modifications concrètes dans le partage des compétences. Le Parlement se doit toutefois d'exercer ces pouvoirs avec modération. Les pouvoirs de réserve et de désaveu, qui ont été fréquemment invoqués autrefois, sont pratiquement devenus caducs par le jeu de la convention constitutionnelle. Les commissaires recommandent que ces pouvoirs soient définitivement abrogés par une modification à la Constitution.

Le pouvoir déclaratoire du gouvernement fédéral lui permet de déclarer que certains travaux et entreprises dans une province sont d'intérêt général pour le Canada. Ce pouvoir, qui existe toujours, n'a pas été exercé au cours des années récentes. En invoquant ce qui est connu comme « le pouvoir de dépenser », le gouvernement central peut imposer des conditions aux subventions financières qu'il accorde aux gouvernements, aux institutions et aux individus. Le pouvoir de faire des lois pour « de la paix, de l'ordre et du bon gouvernement » (l'article 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867*) permet une intrusion massive, quoique temporaire, du gouvernement fédéral dans des domaines de compétence provinciale. Chacun de ces pouvoirs a soulevé de sérieuses controverses et on a proposé soit de les abolir, soit d'en limiter l'application par les tribunaux ou encore par certains mécanismes qui subordonneraient leur exercice à l'obtention d'un consensus de la part des provinces.

Les commissaires croient que le pouvoir déclaratoire, le pouvoir de dépenser, et la clause « de la paix, de l'ordre et du bon gouvernement » constituent des instruments importants et souples qui peuvent servir dans un contexte politique incertain et que le gouvernement fédéral devrait les conserver. Bien que nous ne recommandions pas de restreindre formellement leur application, nous considérons, en raison des conséquences considérables qu'ils pourraient avoir sur le fédéralisme, que ces pouvoirs ne devraient être utilisés qu'avec une grande modération. Il faudrait généralement n'y avoir recours qu'après avoir tenu des discussions approfondies et seulement lorsque les autres pouvoirs fédéraux n'offrent aucune solution. Le partage des compétences est laxiste : en voulant occuper les champs de compétence jusqu'à leurs limites ou au-delà, on risque de mettre en question le caractère fédéral du Canada.

L'esprit de la Constitution impose aux gouvernements provinciaux des contraintes tout aussi importantes. Tout comme le gouvernement fédéral qui se doit d'être prudent lorsque ses activités touchent à la compétence provinciale, les provinces doivent aussi limiter leurs vastes pouvoirs de dépenser, d'acquérir des biens publics ou de taxer, pouvoirs qui sont tous susceptibles d'empiéter sur les pouvoirs fédéraux ou sur les intérêts d'autres

gouvernements. Les provinces doivent également respecter les minorités. Elles doivent s'assurer que leur expansion économique n'entraîne pas des coûts excessifs pour les citoyens et les gouvernements des autres juridictions. La Commission a proposé certains moyens d'assurer le respect de ce principe. L'adhésion des provinces à ces critères est d'autant plus importante que leur rôle s'est élargi et qu'elles prétendent avoir droit au chapitre dans l'établissement des politiques nationales. Elles doivent, elles aussi, assumer leurs responsabilités à l'égard de l'ensemble du régime institutionnel dont elles font partie.

Les normes constitutionnelles de modération s'appliquent de façon particulière aux relations intergouvernementales. À cet égard, il existe deux principes fondamentaux. Tout d'abord, comme les commissaires l'ont mentionné, les gouvernements doivent tenir compte des conséquences inévitables de leurs programmes sur les politiques et les programmes des autres juridictions. En second lieu, chaque ordre de gouvernement doit accepter la légitimité de l'autre dans cette démarche collective qui vise à satisfaire les besoins des Canadiens.

Il peut sembler banal et futile de faire ainsi appel à la modération et au respect mutuel. Toutefois, à la lumière de l'expérience des années récentes durant lesquelles on semble avoir ignoré l'un et l'autre de ces principes, ce rappel est essentiel. Les deux ordres de gouvernement ont contribué à mettre durement à l'épreuve l'esprit de la Constitution, ce qui a eu des conséquences coûteuses pour les Canadiens.

Les commissaires se sont fondés sur les normes constitutionnelles pour proposer des modifications aux institutions. Notre analyse a défini certains problèmes particuliers et identifié plusieurs domaines où une réforme institutionnelle serait susceptible d'améliorer la coordination des activités et la gestion des conflits. Nous ne proposons pas une transformation radicale du régime fédéral canadien. Nous suggérons toutefois des modifications importantes qui assureraient, à notre avis, un régime fédéral plus efficace.

Le partage des compétences et la souplesse constitutionnelle

Les commissaires abordent l'évaluation des institutions du fédéralisme par l'examen du partage des compétences. Certains critiques ont soutenu qu'il fallait refaire complètement le partage des compétences établi par la Constitution. L'interprétation des tribunaux et l'évolution des usages ont tellement transformé la portée des articles 91 et 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867* qu'ils ne fournissent plus aux citoyens et aux gouvernements un guide cohérent de la répartition des responsabilités. Les catégories énoncées dans ces articles reflètent surtout l'attitude du milieu du XIX[e] siècle à l'égard du gouvernement et elles ont très peu de rapports avec les fonctions d'un État moderne ou avec les concepts et la terminologie du discours politique. Dans les faits, les domaines de compétence concurrente entre le fédéral et les provinces se sont multipliés bien au-delà de l'immigration, de l'agriculture et des pensions dont il est fait mention dans la Constitution. Cette évolution du partage des compétences a contribué à diminuer grandement le contrôle que la Constitution pouvait exercer sur les gouvernements. Notre Constitution est

devenue en effet extrêmement laxiste, en offrant un grand nombre de rubriques auxquelles les gouvernements peuvent rattacher à peu près n'importe quelle action qu'ils veulent justifier. Pourquoi alors ne pas modifier le partage des compétences afin de traduire de façon plus adéquate la perception actuelle des Canadiens à l'égard de l'État?

Plusieurs motifs incitent les commissaires à s'abstenir de faire une telle recommandation. D'abord, la Constitution, ainsi que l'interprétation que les tribunaux en ont donné, ne doit pas servir uniquement de guide pour l'avenir, mais elle doit aussi refléter le passé. Elle doit obliger les Canadiens à se pencher à nouveau sur les leçons des années écoulées. Une constitution en évolution est l'image du chemin parcouru au fil des années par une société complexe. Il ne s'agit pas d'un processus continu de rédaction sur une ardoise. Un texte constitutionnel complètement nouveau effacerait les constats de notre expérience collective et les leçons qu'elle contient.

En deuxième lieu, l'incertitude et le caractère permissif de notre Constitution peuvent présenter un avantage. Une constitution en évolution comme la nôtre nous donne beaucoup de souplesse pour nous adapter aux idées et aux besoins nouveaux. Cette liberté devient importante lorsque l'on considère combien il est difficile de moderniser et de préciser le partage des compétences. La simple codification des décisions judiciaires antérieures dans un énoncé qui donnerait un aperçu de la situation actuelle serait une tâche énorme et controversée. De plus, aucune des grandes distinctions que l'on pourrait envisager comme modèle d'une refonte fondamentale ne semble facilement applicable à une époque de chevauchement des politiques dans les différents domaines. Les distinctions entre les politiques à caractère économique et social ou entre les facteurs d'ordre national ou local paraissent souvent arbitraires. Les changements dans la technologie et les communications et les nouveaux schèmes de pensée nous influencent constamment dans notre vie quotidienne. Il n'est pas facile dans une époque aussi complexe que la nôtre d'établir des distinctions bien définies.

Une autre raison de nos hésitations devant une réforme constitutionnelle en profondeur est qu'une répartition nouvelle des compétences constitutionnelles pour les rendre conformes aux concepts actuels serait probablement devenue désuète le jour même où cette réforme serait enchâssée dans un document. Au lieu de favoriser la certitude et la clarté, nous risquerions ainsi de faire face à une incertitude encore plus grande pendant que nous chercherions le véritable sens des nouveaux concepts et de la nouvelle terminologie. Nous vivons actuellement un phénomène semblable à l'égard de la Charte canadienne des droits. Pour interpréter cette nouvelle constitution, les tribunaux joueraient nécessairement un rôle plus important, incompatible avec un régime de gouvernement parlementaire.

L'augmentation évidente du nombre de domaines de compétence partagée a rendu le partage des responsabilités entre les gouvernements tellement nébuleux que les articles 91 et 92 de notre *Loi constitutionnelle* ont perdu leur signification. Alors que les zones grises abondent, les rubriques de la Loi énoncent les différentes fonctions de chaque ordre de gouvernement. Un large éventail de pouvoirs, ainsi que l'avantage d'avoir accès à la tribune nationale que le Parlement lui accorde, permettent au gouvernement fédéral de parler

pour tous les Canadiens comme citoyens d'une collectivité nationale, d'exprimer notre volonté nationale et de se préoccuper des relations entre citoyens et entre régions.

Notre gouvernement fédéral ne possède pas un pouvoir d'action illimité chaque fois qu'il le juge à propos, puisqu'il est restreint par la Constitution. Les pouvoir fédéraux d'une portée éventuelle très vaste, comme ceux résultant de la clause « de la paix, de l'ordre et du bon gouvernement » et de la compétence en matière d'échange et de commerce, auraient pu empêcher les provinces d'exercer un grand nombre d'activités si on leur avait donné une interprétation large, mais le pouvoir judiciaire les a considérablement restreints. En raison de ces limites constitutionnelles, les représentants du gouvernement fédéral ont souvent besoin, dans leur poursuite d'objectifs nationaux, de la coopération des provinces qui agissent directement dans plusieurs de ces domaines. Le partage des compétences, même s'il ajoute un facteur de complexité, démontre que la responsabilité et l'orientation du gouvernement central à l'égard de l'intérêt national sont bien différentes de celles des provinces.

Les provinces possèdent également des pouvoirs économiques, sociaux et culturels. L'article 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867* leur confère l'autorité de fournir des services locaux et de réglementer les relations entre les individus et les groupes. De plus, les provinces possèdent des droits de propriété importants sur les terres et autres intérêts fonciers. Les mesures prises par une province peuvent avoir des conséquences importantes sur la politique nationale, même si les législatures provinciales n'ont pas d'autorité extra-territoriale.

Comme nous l'avons mentionné, la présente répartition des compétences a fait l'objet de contestations. Au cours des années 1970, certains gouvernements provinciaux ont réclamé un élargissement de leur champ de compétence en plusieurs domaines, la limitation de divers pouvoirs discrétionnaires du gouvernement fédéral et la participation directe des provinces à l'élaboration de la politique nationale dans plusieurs secteurs, notamment lorsque cette politique a une incidence régionale importante. Ces initiatives démontrent le désir de plusieurs provinces d'exercer un plus grand contrôle sur leur propre développement économique et social. Certains ont fait valoir que le pouvoir électoral du Canada central et le déséquilibre dans la représentation au sein des cabinets fédéraux et des partis qui dirigent le pays, entraînaient l'adoption de politiques fédérales injustes ou insensibles aux aspirations des provinces plus petites. Ces provinces ont donc cherché à neutraliser les politiques qui leur étaient préjudiciables et demandé voix au chapitre pour prévenir leur adoption. Les commissaires ne croient pas justifiée la demande de ceux qui prônent une décentralisation générale et une limitation importante des pouvoirs fédéraux. Le partage actuel ne constitue pas un obstacle insurmontable pour les provinces qui veulent répondre aux besoins de leurs citoyens. Il reste que dans la mesure où le gouvernement central a exercé ses pouvoirs sans tenir compte des intérêts de certaines régions, les Canadiens doivent réformer les méthodes et les structures du gouvernement fédéral et améliorer le régime des ententes intergouvernementales.

Ceux qui favorisent la solution opposée soutiennent que l'ordre constitutionnel actuel entrave sérieusement la capacité du gouvernement fédéral de poursuivre des objectifs nationaux et que notre gouvernement central pourrait avoir besoin de pouvoirs plus étendus. Encore une fois, la Commission ne croit pas que ce point de vue soit justifié puisque dans la plupart des cas l'autorité que la Constitution confère au gouvernement fédéral est suffisante. Les pouvoirs provinciaux ne réduisent pas la capacité du gouvernement central de résoudre les problèmes. En nous fondant sur notre examen de l'union économique et de la gestion politique du régime fédéral, nous ne trouvons aucun motif qui puisse nous inciter à accroître sensiblement la centralisation ou à nous faire l'apôtre de la décentralisation. Nous n'approuvons pas les efforts qui visent à rétablir le modèle classique des « compartiments étanches ». Pareille tentative serait vouée à l'échec. Certains éclaircissements dans des domaines particuliers pourraient réduire la confusion et les coûts de la prise de décision, mais le chevauchement de l'autorité et une concurrence réelle sont non seulement inévitables mais souhaitables dans bien des cas. La responsabilité partagée laisse la porte ouverte à la possibilité que les gouvernements fédéral et provinciaux puissent rivaliser entre eux pour résoudre les problèmes des citoyens. Dans le cadre d'une telle rivalité, le besoin d'obtenir l'appui du public peut atténuer les intérêts particuliers des gouvernements. Toutefois, cette appréciation de la situation ne nous empêche pas d'admettre la nécessité de modifier et de préciser les responsabilités. Il se pourrait bien que les Canadiens aient avantage à trouver un mécanisme plus souple pour transférer les pouvoirs d'un ordre de gouvernement à un autre. Nous recommandons deux méthodes qui permettraient ce genre de transfert.

La première consisterait en une modification de notre Constitution qui permettrait la délégation tant législative qu'administrative des pouvoirs d'un ordre de gouvernement à un autre. Si la délégation des pouvoirs législatifs possède ses partisans, elle a aussi ses adversaires; cela est normal compte tenu des avantages et des désavantages qui peuvent en résulter. Son principal avantage réside dans sa souplesse. Une responsabilité particulière peut être transférée d'un ordre de gouvernement à un autre sans modification constitutionnelle. Il n'est cependant pas nécessaire qu'un transfert de responsabilités dans un domaine particulier s'effectue à l'égard de toutes les provinces. Cette marge de manœuvre rend notre régime constitutionnel encore plus souple. La délégation permet aussi d'unifier des responsabilités variées, qui autrement devraient être réglementées en vertu de plusieurs pouvoirs constitutionnels. Elle offre aussi une plus grande certitude aux individus qui, à l'occasion, pourraient tomber sous le coup de réglementations contradictoires.

Les critiques soutiennent que la délégation législative sape le partage constitutionnel des compétences, favorise l'incertitude et la confusion et diminue l'imputabilité gouvernementale. Selon eux, pareille délégation menace le fédéralisme en rendant possible une centralisation massive ou, en revanche, en favorisant un confédéralisme hautement décentralisé. Une fois que les pouvoirs auraient été délégués, il serait impossible de les recouvrer.

Les commissaires sont conscients des risques et des avantages de la délégation, mais, tout compte fait, nous croyons que concrètement la

fédération en profiterait si le recours à la délégation législative lui était permis. Nous ne croyons pas toutefois que cette procédure soit utilisée assez fréquemment pour menacer l'équilibre constitutionnel. Aux termes de la Constitution actuelle, les gouvernements peuvent déléguer des responsabilités administratives à des organismes administratifs établis par d'autres gouvernements. Les commissaires proposent d'étendre le pouvoir de délégation intergouvernementale de façon à permettre à un gouvernement de déléguer sa compétence législative à l'égard d'une certaine matière à un autre gouvernement. Les législatures de tous les gouvernements concernés devraient consentir au préalable à ce genre de délégation. Ces transferts d'autorité pourraient s'effectuer pour des périodes fixes ou pour un temps indéterminé entre, d'une part, le gouvernement fédéral et, d'autre part, l'ensemble des provinces ou une ou plusieurs d'entre elles.

La seconde méthode de transfert des responsabilités est l'accord intergouvernemental. Il s'agit d'un concept qui fait depuis peu partie des pratiques fédérales et, dont le statut juridique ou constitutionnel n'est pas très bien défini actuellement. Les ententes intergouvernementales, contractuelles ou officieuses, existent depuis longtemps. Parmi ces ententes, mentionnons les accords de perception fiscale, les programmes à coûts partagés, les ententes-cadres de développement ainsi que les ententes de développement économique et régional. De nombreuses ententes interprovinciales ont également été conclues. Elles ont été très utiles en permettant de conserver une certaine souplesse tout en précisant davantage certaines questions relatives aux affaires intergouvernementales.

Le terme « accord » semble avoir une portée plus étendue que les « ententes » mentionnées. On semble retrouver dans l'accord et dans la terminologie employée certaines caractéristiques d'un traité et vouloir lui conférer un statut particulier. Un accord n'est pas une modification constitutionnelle; il ne s'agit pas non plus d'une simple entente administrative qu'un gouvernement peut modifier de façon unilatérale. C'est peut-être même plus qu'une entente ratifiée par une loi qu'une législature peut toujours révoquer. L'*Accord de l'Atlantique* de 1985 intervenu entre Ottawa et Terre-Neuve embrasse la gestion des droits miniers sous-marins. Il comporte un transfert important de pouvoirs et de responsabilités à la province. Ses modalités comprennent sa mise en vigueur par l'adoption « d'une législation mutuelle et parallèle » dans chaque législature. Toute modification subséquente exige le consentement des deux gouvernements. L'*Accord de l'Atlantique* prévoit son enchâssement éventuel dans la Constitution. Même si les termes de l'Accord ne mentionnent pas expressément que celui-ci lie les gouvernements, le texte indique clairement que c'est là le résultat recherché.

Ces Accords soulèvent un certain nombre de questions pour l'avenir. Sommes-nous en présence d'une forme d'entente, semblable à la délégation, qui pourrait être plus souple qu'une modification constitutionnelle? Peut-on y avoir recours pour établir des ententes ou des mécanismes temporaires? Les termes de l'accord peuvent-ils être formulés de façon plus détaillée qu'on pourrait le faire dans la Constitution? Pourrait-il être plus facilement modifié à la lumière de l'expérience? Et si la réponse à ces questions est affirmative, devrions-nous conférer à ces accords un statut juridique plus précis et les

rendre exécutoires? Nous pouvons modifier notre Constitution pour permettre de telles ententes et leur donner un statut juridique. Cette éventualité soulève évidemment des points de droit complexes. Elle soulève aussi d'importantes questions touchant à la souveraineté du Parlement, puisque le principe selon lequel le Parlement ne peut pas lier ses successeurs est un principe fondamental du gouvernement responsable. Les commissaires n'ont pas l'intention de fournir ici une réponse détaillée. Nous suggérons toutefois que les gouvernements étudient cette question afin de préciser le statut juridique actuel des ententes intergouvernementales et qu'ils examinent la possibilité d'une modification constitutionnelle pour les légitimer.

La modification constitutionnelle

À long terme, la modification de la Constitution demeurera un instrument important pour adapter le système fédéral aux exigences nouvelles. Lors de la Confédération, la Constitution du Canada ne comprenait pas de « formule d'amendement ». En 1949, le gouvernement fédéral a obtenu le pouvoir de modifier la Constitution en certains domaines relevant de la compétence fédérale, à l'exclusion des dispositions relatives au partage des compétences, au Sénat et à d'autres dispositions capitales. Lors des récents changements, peu nombreux d'ailleurs, relatifs au partage des compétences, le gouvernement fédéral a cherché à obtenir l'appui des provinces. Malgré de nombreuses tentatives, ce n'est toutefois qu'en 1982 que les Canadiens ont obtenu une formule de modification à la Constitution. Les propositions de changement constitutionnel avaient toujours provoqué des désaccords sans fin sur les méthodes pour y parvenir.

Maintenant, les règles sont claires, bien que complexes. Notre nouvelle formule de modification contient certaines conditions imposées par les provinces, conditions qui résultent du compromis nécessaire pour parvenir à l'entente constitutionnelle de 1981. La formule traite toutes les provinces également, et elle n'accorde pas aux deux provinces les plus populeuses le droit de veto retenu par plusieurs formules antérieures. Il n'est pas question des régions dans l'obtention du consentement requis pour la modification. Les modifications les plus importantes exigent le consentement de la Chambre des communes, du Sénat et de sept provinces (soit les deux tiers) où habitent au moins 50 pour cent de la population du pays. Certaines questions cruciales touchant les institutions, notamment les modifications à la procédure de modification, exigent l'unanimité. Pour les modifications qui touchent certaines provinces en particulier, il suffit d'obtenir le consentement de celles qui sont concernées. La forme de protection la plus importante pour les provinces est la disposition qui leur donne le « droit de retrait »: une province peut refuser d'être liée par une modification qui déroge à ses pouvoirs ou privilèges. Si une modification porte sur la culture ou l'éducation et qu'une province choisisse de s'y soustraire, elle a droit à une juste compensation fiscale.

Un bon nombre des caractéristiques de la nouvelle procédure semblent faciliter les modifications constitutionnelles. Ainsi, n'importe laquelle des onze législatures peut maintenant proposer une modification et la modifica-

tion ne nécessite plus le marchandage qui était autrefois nécessaire. Aucune province ne possède de droit de veto et le Sénat n'a qu'un veto suspensif. Malgré ces importants facteurs de souplesse, les commissaires ne s'attendent pas à de fréquentes modifications. Il demeure relativement facile de former une coalition suffisamment importante pour empêcher l'approbation des propositions. Aucune disposition ne prévoit de consultation populaire qui permettrait de contrecarrer les positions gouvernementales. Plus important encore, même si le droit de retrait peut faciliter une modification à laquelle certaines provinces s'opposent, nous croyons qu'il aura pour effet de restreindre le nombre des changements. Si seulement une ou deux des provinces les plus populeuses choisissent de se soustraire à une modification proposée, leur action peut annuler les conséquences du changement proposé. De plus, si les provinces devaient se prévaloir du droit de retrait, nous pourrions facilement nous retrouver avec un échiquier canadien, dans lequel les dispositions applicables à la Constitution varieraient d'une province à l'autre. Nous croyons que le gouvernement fédéral devrait considérer une telle perspective comme dangereuse et qu'il devrait même peut-être refuser de consentir à une modification, s'il y avait une forte possibilité que pareille situation se produise.

En pratique, la nouvelle procédure de modification est sans doute très peu différente d'une formule qui exigerait l'unanimité. Il est fort probable qu'il n'y aura des modifications constitutionnelles que dans les domaines qui ne sont guère susceptibles de controverse et à l'égard desquels on a obtenu un large consensus. Les commissaires s'attendent à ce qu'on ait surtout recours aux instruments institutionnels, variés et nombreux, qui s'offrent aux Canadiens. Nos gouvernements auront vraisemblablement recours aux ententes formelles et officieuses et notamment à la délégation. De tels instruments satisfont aux principaux besoins communs et contribuent à faire baisser l'enjeu des négociations intergouvernementales en permettant de renégocier à la lumière de l'expérience.

L'élément fondamental de toute constitution fédérale est un tribunal d'appel de dernier ressort qui agit comme arbitre. Des différends en matière constitutionnelle surgissent constamment. Ils peuvent être soumis au processus judiciaire dans le cadre d'actions intentées par des citoyens ou par des groupes privés ou à la suite d'une action gouvernementale, notamment par la procédure de renvoi. Jusqu'en 1949, l'arbitre suprême du Canada était le Comité judiciaire du Conseil privé du Royaume-Uni. Son interprétation de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* a rendu la Constitution du Canada beaucoup plus fédéraliste que le texte de l'Acte ne semblait l'indiquer. Toutefois, en 1949, la Cour suprême du Canada est devenue notre tribunal de dernier ressort en matière constitutionnelle. La Cour a démontré depuis qu'elle était sensible au principe du fédéralisme dans le contexte d'une société en évolution et, par ses décisions, elle a assuré au cours des années le maintien d'un fédéralisme équilibré.

Au cours des années 1970, en raison des nombreux conflits entre gouvernements, le nombre des affaires constitutionnelles entendues par la Cour suprême a augmenté et elles ont porté sur des questions plus délicates. Le rôle de la Cour suprême a été capital à l'égard de certaines questions

contentieuses, comme celle de l'énergie. Avec l'avènement de la *Charte des droits*, son rôle pourra devenir encore plus capital. Les actions des deux ordres de gouvernement feront l'objet de contestations qui porteront non seulement sur la question de savoir si ces actions sont *ultra vires*, mais aussi si elles violent la Charte des droits. C'est pourquoi certains observateurs ont proposé d'accorder expressément à la Cour suprême le statut de tribunal constitutionnel et aussi, puisque la Cour surveille les deux ordres de gouvernement, de permettre aux provinces de participer, avec le gouvernement fédéral, à la nomination des juges. Nous traiterons de ces questions ultérieurement.

Les décisions des tribunaux peuvent préciser les limites des compétences constitutionnelles au sein de notre fédération. La délégation des pouvoirs, les accords et autres ententes peuvent aider à déterminer les responsabilités des gouvernements. Il y aura toujours cependant des relations fédérales-provinciales et les commissaires examineront donc maintenant les structures et les méthodes des relations intergouvernementales au Canada.

Le mécanisme des relations intergouvernementales

Le mécanisme des relations intergouvernementales aide à la gestion des liens complexes qui existent entre les gouvernements du Canada dont chaque ordre touche l'élaboration de politiques en plusieurs domaines et dispose de plusieurs moyens de gouverner, notamment le pouvoir de dépenser, la taxation et la réglementation. Sous réserve des limites imposées par le partage des compétences et de l'éventualité toujours existante d'une intervention de la Cour suprême à titre d'arbitre final, les activités des gouvernements fédéral et provinciaux se recoupent dans plusieurs domaines. Le besoin de répondre aux demandes nouvelles de citoyens qui vivent dans un contexte social et politique toujours en évolution requiert une interaction constante de la part des dirigeants de chaque ordre du gouvernement. Le défi que doivent alors relever les Canadiens est de créer un mécanisme intergouvernemental pour assurer la gestion de cette interdépendance et de le faire sans sacrifier les autres valeurs politiques. Ce compromis devra assurer que nos gouvernements fonctionnent à l'intérieur d'un cadre suffisamment large et généralement accepté, et que l'ensemble des mesures provinciales et fédérales satisfont aux besoins actuels.

L'élaboration de ce cadre est à la base même de la façon dont les commissaires veulent aborder la gestion de l'interdépendance entre les gouvernements. L'efficacité véritable des décisions politiques et la sensibilisation des gouvernements résulte des actes de deux ordres d'autorité qui travaillent de façon à la fois indépendante et conjointe, dans un contexte complexe où la concurrence côtoie la coopération. Le caractère même de l'interdépendance au sein de notre fédération implique aussi que, sauf en certains domaines, un gouvernement ne peut imposer sa volonté à un autre ou le forcer à faire quelque chose : au contraire, ils sont tenus de marchander, de convaincre et d'amadouer. Ils sont, pour employer les termes de l'un des participants, « condamnés à coopérer ».

Les commissaires ne veulent pas dire que l'idéal ou que l'objectif premier des Canadiens devrait être une nouvelle structure intergouvernementale qui

recherche à tout prix l'harmonie et évite les conflits et la controverse. Nous connaîtrons sans aucun doute une bonne dose de rivalité au sein des organes consultatifs du régime fédéral. Il est inévitable que le gouvernement fédéral, dont les préoccupations touchent l'ensemble du pays et qui répond à un électorat pancanadien, mette de l'avant des politiques différentes de celles des provinces dont le territoire et la population sont plus restreints. Il est aussi inévitable que les gouvernements tentent de rivaliser entre eux pour obtenir le crédit des politiques qui sont bien reçues par la population et de jeter le blâme sur les autres pour les politiques moins populaires. De même, il est inévitable que les différents gouvernements provinciaux s'occupent des besoins particuliers qui résultent de leur structure économique particulière ou de la composition de leur population. Elles sont très peu nombreuses les questions qui peuvent rallier l'ensemble ou la majorité des provinces face au gouvernement fédéral. Très souvent, les désaccords entre les provinces sont aussi prononcés que les désaccords entre les provinces et le gouvernement central. Le processus démocratique de la fédération entraîne une rivalité pour obtenir l'appui du public alors que les gouvernements cherchent à mettre en place les politiques demandées par leur population respective. Le défi, pour lequel il n'existe pas d'ailleurs de solution toute faite, est d'assurer que cette rivalité n'entraîne pas des coûts excessifs et disproportionnés pour les autres gouvernements concernés, et qu'elle s'exerce de manière à ce que les intérêts des citoyens demeurent toujours au premier plan. De fait, même si la coordination demeure le résultat souhaité, la méthode pour y parvenir peut laisser place à la rivalité et à l'opposition.

Les commissaires ne souhaitent pas que chaque activité soit le résultat d'un acte conjoint des gouvernements au sein de la fédération et que chacun d'entre eux soit lié envers les autres selon le plus petit dénominateur commun. Pareille politique priverait le fédéralisme de l'un de ses principaux avantages, soit l'occasion de profiter de la diversité et de cueillir les fruits qu'engendrent la souplesse et l'expérience. L'unanimité complète aurait pour conséquence la paralysie et l'immobilisme. Elle serait aussi contraire au principe de la responsabilité ministérielle en vertu duquel chaque gouvernement est responsable, par le truchement de sa législature, devant ses électeurs. Il est essentiel que chaque ordre de gouvernement comprenne et accepte le rôle différent joué par l'autre et que chacun soit conscient du fait que l'autre répond aux besoins de ses citoyens et qu'il accepte cette réalité. Leurs fonctions sont complémentaires et non identiques. De fait, dans la mesure où il y a une acceptation très claire des différences entre les pouvoirs conférés à chaque ordre de gouvernement par la Constitution et entre les bases électorales sur lesquelles chacun de ces gouvernements doit s'appuyer, l'interdépendance devrait se réaliser de façon plus efficace.

Des relations intergouvernementales dans le régime fédéral supposent une interaction à des niveaux différents. À l'une des extrémités du continuum, le processus de décision politique est complètement indépendant : les gouvernements agissent sans consulter les autres gouvernements et sans prendre en considération les intérêts de ces derniers. Dans ce contexte, chacun des autres gouvernements doit s'adapter lui-même aux initiatives qui sont adoptées. C'est d'ailleurs souvent de cette façon que sont prises les décisions politiques,

tant par le gouvernement fédéral que par les gouvernements provinciaux. Les gouvernements sont et devraient être libres d'agir de façon autonome dans les domaines de compétence qui leur sont propres. Lorsque leurs décisions politiques ont des conséquences importantes sur les autres gouvernements, cette interdépendance exige alors qu'une attention particulière soit accordée aux intérêts de ces autres gouvernements.

À un second niveau, l'interaction se caractérise par la consultation. Ici, chaque gouvernement reconnaît les conséquences de ses actes sur les autres gouvernements et admet que tous agissent dans des domaines identiques ou très intimement reliés. Il est alors important que les gouvernements disposent de moyens de se renseigner et que chacun ait l'occasion de faire preuve de persuasion, d'exercer des pressions ou d'user de son influence. Au sein d'une fédération interdépendante, les domaines d'activités communes sont nombreux et vont depuis quelque temps en s'accroissant. Par conséquent, les institutions proposées par cette Commission visent à encourager des consultations étroites dans une grande variété de domaines qui peuvent faire l'objet de politiques. Les commissaires croient que les gouvernements au sein d'un régime fédéral doivent viser à « une courtoisie mutuelle qui n'ignore jamais les préavis et les consultations et recherche toujours les accommodements. Il s'agit là d'un élément nécessaire à un véritable régime fédéral au sein d'un pays industrialisé à la fin du vingtième siècle[1]. »

Le troisième niveau des relations intergouvernementales implique la recherche de moyens de coordination. Les gouvernements tâcheront d'élaborer des politiques et des objectifs communs qu'ils appliqueront au sein de leur propre législature et dans leur administration. Cette coordination peut s'effectuer de différentes façons, depuis l'élaboration d'une politique économique commune lors d'une conférence des Premiers ministres jusqu'à des ententes détaillées sur la façon dont les politiques fédérales et provinciales vont pouvoir se conjuguer, par exemple dans les ententes de développement économique et régional.

Enfin, il doit exister un processus décisionnel conjoint qui suppose que les gouvernements fédéral et provinciaux agissent ensemble pour poursuivre certains objectifs et agir selon certains critères. La formule de modification constitutionnelle constitue le meilleur exemple d'une décision de ce genre au sein de notre fédération canadienne. Les programmes à frais partagés peuvent aussi prendre cette forme. Pareil contexte peut faire craindre que l'imputabilité du gouvernement responsable soit sacrifiée aux exigences d'un consensus intergouvernemental. Nous partageons ces craintes et nous en avons tenu compte dans la formulation de nos recommandations relatives à une réforme des relations intergouvernementales.

Nous trouvons des exemples de ces diverses catégories d'interaction gouvernementale dans le vaste réseau de relations fédérales-provinciales qui s'est développé depuis la Seconde Guerre mondiale, notamment au cours des années 1960 et 1970. L'établissement de la Conférence des Premiers ministres en fournit l'exemple le plus frappant. Il existe aussi au niveau ministériel de nombreuses rencontres qui portent sur une grande variété de sujets et un plus grand nombre encore de comités conjoints de fonctionnaires. Aux rencontres entre les 11 gouvernements viennent s'ajouter les rencontres bilatérales et

celles qui mettent en présence le gouvernement fédéral et un certain nombre de provinces. Pour leur part, les conférences interprovinciales sont devenues un instrument extrêmement important, tant pour coordonner les réactions des provinces aux initiatives du gouvernement fédéral que pour concilier les politiques provinciales. En plus de toutes ces rencontres officielles, d'innombrables contacts ou rapports officieux s'établissent quotidiennement.

Même si, en principe, tous les gouvernements sont égaux, les relations entre le gouvernement fédéral et les provinces ont varié grandement. Ainsi, le Canada a mis sur pied un réseau complexe de relations intergouvernementales qui permet une gestion contrôlée de cet état de fait bien que la Constitution ne fasse aucune mention de ces ententes et que celles-ci n'aient à peu près pas de fondement législatif. Plusieurs aspects de cette « industrie » intergouvernementale ont été critiqués. Pour certains, il s'agit là d'un « troisième ordre de gouvernement » qui menace de saper les principes de la responsabilité parlementaire. D'autres croient que le processus intergouvernemental a pour effet d'introduire beaucoup de parti pris dans l'élaboration des politiques canadiennes. Selon eux, le mécanisme met trop l'accent sur des questions de « second ordre » reliées au statut politique ou sur les rivalités qui visent à obtenir la faveur des électeurs et à éviter leurs reproches. On prétend parfois qu'en mettant l'accent sur le rôle des gouvernements provinciaux, le mécanisme intergouvernemental renforce la tendance à se pencher sur les dimensions régionales des problèmes. Il en résulte une impression d'homogénéité au sein des provinces alors que, dans les faits, il y a souvent autant de différences au sein des provinces qu'il y en a entre elles. Le processus détourne aussi l'attention d'autres problèmes d'ordre plus général et les groupes qui représentent des intérêts non régionaux ont beaucoup moins l'occasion de mobiliser l'opinion et de se faire entendre. Ce point de vue a sans doute sa part de vérité : lorsque les gouvernements discutent entre eux de politique économique, ils ne mettent pas l'accent sur les mêmes questions que dans les discussions qui se déroulent entre les secteurs public et privé. C'est une conséquence inévitable d'un régime fédéral dont il ne faut toutefois pas exagérer les difficultés. Les discussions intergouvernementales prennent en considération les préoccupations exprimées dans un cadre plus large. En effet, lorsque le public se préoccupe davantage des questions à l'égard desquelles les différences régionales sont minimes, comme lors de l'établissement des mesures sociales après la guerre, les débats entre les gouvernements sont susceptibles de refléter ce genre de consensus. Enfin, même si les discussions intergouvernementales peuvent exclure certains éléments, les ministres et fonctionnaires des gouvernements fédéral et provinciaux qui négocient sur des questions précises font souvent valoir les intérêts des groupes qu'ils représentent.

D'autres critiques ont porté sur le mécanisme gouvernemental lui-même. Même si les consultations entre les gouvernements sont nombreuses, celles-ci se font souvent de façon sporadique et ponctuelle. Les gouvernements ont tendance à vouloir consulter lorsqu'il est politiquement avantageux pour eux de le faire, alors qu'ils sont susceptibles d'ignorer les demandes qui pourraient leur causer des ennuis. Il n'existe, par conséquent, aucune certitude qu'une attention suivie sera toujours accordée aux problèmes communs du jour.

Même la question de convocation des réunions, plus particulièrement, pour ce qui a trait à la Conférence des Premiers ministres, peut entraîner un débat politique qui accapare les efforts qui pourraient être consacrés à la recherche de solutions aux problèmes communs. Les réunions publiques, surtout celles des premiers ministres, semblent attacher beaucoup plus d'importance aux prises de position, énoncées dans les termes les plus forts, plutôt qu'à des efforts de compréhension et de compromis. Le processus réussit davantage à faire état des différends qu'à contribuer à leur conciliation.

Au cours des dernières années, les attentes divergentes des participants ont eu aussi pour résultat d'entraver le mécanisme intergouvernemental. Les provinces ont vu les conférences des Premiers ministres comme des occasions de discuter de l'ensemble des politiques fédérales et d'exercer une influence sur le processus de décision du gouvernement central. Trois facteurs ont contribué à cette tendance. La croissance et la plus grande efficacité des gouvernements provinciaux ont permis à ceux-ci de réclamer une participation à l'élaboration d'une politique nationale et ont fourni à plusieurs de ces gouvernements une expertise et une connaissance souvent égales à celles du gouvernement central. Jusqu'à tout dernièrement, la faible représentation du parti au pouvoir, dans certaines régions, avait permis de donner une certaine crédibilité aux prétentions des gouvernements provinciaux de représenter ces régions, même en matière de politiques nationales. Certaines modifications dans l'attitude du gouvernement central, à l'égard de la gestion de notre économie, ont entraîné une participation fédérale plus grande dans des secteurs qui étaient autrefois surtout considérés comme provinciaux. Le conflit fédéral-provincial semble plus intense lorsque les gouvernements sont à la recherche de nouvelles solutions politiques et qu'ils abordent de nouveaux domaines.

La croissance gouvernementale a donné lieu à des modifications de structure qui ont eu des effets sérieux sur les relations intergouvernementales. Le rôle des « organismes centraux » et des institutions, comme le cabinet du Premier ministre et le Conseil du Trésor, a pris de l'expansion, alors que les gouvernements cherchaient des moyens pour en arriver à une plus grande uniformité dans leurs activités et à une meilleure coordination. Par une direction plus centralisée et par ses efforts pour établir un meilleur contrôle fiscal et politique sur les ministères à vocation particulière, le gouvernement a cherché à concevoir et à poursuivre des visions plus globales ou mieux intégrées de l'intérêt public. Dans une certaine mesure, ces efforts ont affaibli la méthode antérieure selon laquelle les relations gouvernementales s'effectuaient surtout au niveau des ministres et des fonctionnaires des ministères, auxquels on avait confié un mandat politique bien précis. Au sein de ces ministères, les fonctionnaires fédéraux et provinciaux partageaient souvent des politiques communes et les mêmes objectifs professionnels et rendaient compte aux mêmes secteurs de la population. Leurs activités et leurs intérêts communs favorisaient chez eux une confiance mutuelle ainsi que la perception qu'ils poursuivaient un but commun. Au niveau des Premiers ministres et au sein des organismes centraux, on donnera vraisemblablement plus d'importance aux objectifs reliés au statut politique et les gouvernements seront moins susceptibles de subir les influences des groupes de pression.

L'objectif de coordination des politiques dans tous les secteurs d'un même gouvernement entre souvent en conflit avec la gestion de la coordination intergouvernementale dans un domaine politique donné[2].

Récemment, certaines questions comme celles de la Constitution et du statut des gouvernements ont aussi contribué à une tension dans les relations intergouvernementales. Le projet de réforme constitutionnelle, alimenté par le désir du Québec d'obtenir un nouveau statut et la demande de l'Ouest qui veut redéfinir sa position, a dominé le processus intergouvernemental durant la période de 1968 à 1983. Le débat constitutionnel mettait directement en question le statut et le pouvoir des gouvernements. Les questions soulevées étaient à la fois importantes et symboliques et ne se prêtaient guère aux compromis où chacun fait son bout de chemin, qui caractérisent normalement les questions de nature plus concrète et moins remplies d'émotivité. Comme les fonctionnaires participant à ces discussions se devaient de défendre la vision de la Confédération de leurs gouvernements respectifs, ils avaient beaucoup moins de points en commun. En raison de l'absence de groupes de pression bien informés, personne ne demandait de comptes aux participants ni n'encourageait la solution des différends. En résumé, les débats sur la Constitution ont fait ressortir les pires caractéristiques du processus intergouvernemental. Alors que les relations étaient plus cordiales dans plusieurs secteurs, les luttes sur les questions constitutionnelles et énergétiques ont contribué à empoisonner l'ensemble des relations intergouvernementales, et à convertir le processus en une bataille rangée entre « les bons » d'un côté et « les méchants » de l'autre. Les commissaires sont convaincus que le règlement de quelques-uns des principaux problèmes a permis de briser ce cercle vicieux. Nous sommes également persuadés qu'il est possible d'établir des relations plus efficaces maintenant que les questions à résoudre divisent le pays moins vivement en fonction des appartenances régionales et sont susceptibles d'être résolues grâce à des négociations directes entre les gouvernements.

L'appréciation que nous venons de donner du mécanisme des relations intergouvernementales peut laisser entendre que celui-ci est tellement lourd et inefficace qu'il est impossible de le réformer véritablement. Les commissaires ne partagent pas cette conclusion. Les institutions intergouvernementales sont nécessaires pour répondre au besoin de coordination dans plusieurs domaines importants où il existe un chevauchement des activités et des responsabilités des gouvernements fédéral et provinciaux. Les modifications institutionnelles que nous proposons ont donc pour but de consolider la structure actuelle; nous ne visons pas à une prolifération des organismes intergouvernementaux, mais à rendre efficace la structure déjà en place. Plutôt que de proposer de nouvelles contraintes, nous voulons nous assurer que les actions qui pourraient avoir une influence sur les autres ordres de gouvernement soient examinées à l'avance de façon à favoriser une plus grande ouverture au niveau des relations intergouvernementales. Nous croyons aussi qu'il est essentiel d'assurer une réforme de l'ensemble du processus qui le rende plus conforme aux critères de l'imputabilité politique; il faut également améliorer l'accès du public aux relations gouvernementales et en permettre ainsi une meilleure compréhension.

Les commissaires veulent favoriser les institutions et les mécanismes qui faciliteront la confiance mutuelle car, à moins qu'il n'existe une certaine compréhension des objectifs communs, les institutions les mieux planifiées ne pourront pas survivre. Mais des objectifs communs ne suffisent pas à eux seuls pour établir des relations positives; si nous voulons aboutir à des résultats cohérents, ces objectifs doivent aussi pouvoir s'appuyer sur des consultations et des discussions positives. La coopération et la reconnaissance du bien-fondé des différends devraient susciter des relations constructives.

Les propositions

Les commissaires proposent donc que la Conférence des Premiers ministres soit enchâssée dans la Constitution. Les Premiers ministres devraient se réunir annuellement à une date déterminée et d'autres rencontres pourraient être convoquées au besoin. La Conférence des Premiers ministres est la pierre angulaire de la structure intergouvernementale.

Au cours des récents débats constitutionnels, il a été question de tenir régulièrement une Conférence des Premiers ministres (CPM). La plupart des provinces ont toujours attaché beaucoup d'importance à la tenue de ces conférences et, à l'occasion, le gouvernement central les a appuyées. À la Conférence des Premiers ministres tenue à Régina en février 1985, le Premier ministre Mulroney s'est engagé au nom de son gouvernement à tenir des conférences annuelles sur l'économie au cours des cinq prochaines années. Certains peuvent s'opposer à institutionnaliser le plus contesté des organismes fédéraux-provinciaux, au sein duquel les différences politiques doivent prédominer. Toutefois, les commissaires croient qu'en conférant un statut officiel à la CPM, on reconnaîtrait la nécessité d'établir une formule satisfaisante d'interdépendance ainsi que le besoin, pour les gouvernements fédéral et provinciaux, de coordonner leurs politiques et leurs activités. Pour assurer une accessibilité et une imputabilité plus grandes, certaines séances de la CPM devraient être ouvertes au public, de même qu'on devrait pouvoir tenir aussi des discussions privées dans la mesure où celles-ci seraient nécessaires. La tenue de rencontres à date fixe et de façon régulière aurait pour effet d'éliminer l'un des aspects les plus litigieux des récentes conférences, alors que les gouvernements débattaient constamment l'opportunité ou le moment de tenir ces conférences. Dans une grande mesure, les conférences régulières éviteront l'escalade des hostilités et de l'inflation artificielle des attentes gouvernementales et publiques qui résultait de ce genre de joutes.

Le but principal de la CPM est d'offrir un lieu de rencontre où les dirigeants fédéraux et provinciaux peuvent discuter des besoins politiques et envisager les mesures possibles. Comme cela se fait actuellement, les gouvernements devront s'entendre à l'avance sur l'ordre du jour. La CPM ne saurait être un organisme législatif dont les décisions lieraient les gouvernements. Plutôt que de légiférer, la CPM chercherait à établir un cadre politique commun. Il ne serait pas nécessaire d'avoir des règles précises relativement aux votes qu'on pourrait y prendre. Les commissaires suggèrent que l'adoption de lois qui donneraient suite aux discussions au sein de la CPM et des autres organismes soit laissée à la discrétion des gouvernements.

La CPM devrait néanmoins prendre en main sa propre organisation. Les commissaires proposent plus loin la création d'autres commissions ministérielles. Il sera loisible à la CPM de restructurer les commissions si nécessaire, de définir leur mandat, de leur assigner des tâches et de prendre connaissance de leurs rapports. Il est possible qu'elle veuille établir un mode de scrutin à l'égard des décisions qui concernent la structure, la composition et le mandat des commissions ministérielles. Si elle le fait, nous croyons que la formule la plus appropriée serait de copier la procédure de modification constitutionnelle, c'est-à-dire que la majorité nécessaire à l'approbation d'une mesure devrait comprendre les deux tiers des provinces, regroupant au moins 50 pour cent de la population ainsi que le gouvernement fédéral. Les gouvernements qui ne voudraient pas faire partie d'une commission ministérielle pourraient en être exemptés.

Le facteur le plus important du succès de toute institution intergouvernementale est une préparation suffisante. Celle-ci comprend une discussion préalable approfondie de l'ordre du jour, un échange d'information et l'étude par chacun des domaines où il y a possibilité d'entente ou de compromis. La CPM devrait établir un secrétariat indépendant responsable de ce travail préparatoire. Une telle mesure aurait pour effet la participation d'un groupe de fonctionnaires dont l'objectif serait la réussite du processus lui-même. En revanche, il pourrait en résulter certaines difficultés. Une bureaucratie intergouvernementale autonome semblable à celle qui existe, par exemple, à la Commission de la Communauté européenne, irait à l'encontre des critères canadiens de la responsabilité gouvernementale. Les commissaires recommandent donc de faire appel à une institution canadienne mieux établie, soit un comité permanent de hauts fonctionnaires comme le Comité permanent des fonctionnaires des affaires économiques. Pareil comité, dont les membres seraient nommés par les Premiers ministres, devrait être établi pour appuyer la CPM.

Même si les commissaires ont rejeté l'option d'un secrétariat intergouvernemental pour la CPM, des organismes semblables peuvent jouer un rôle utile. Souvent, des tiers impartiaux, qui ne sont pas directement reliés aux intérêts gouvernementaux, peuvent favoriser la conclusion d'ententes en offrant des perspectives différentes et des renseignements nouveaux et en proposant des solutions que les participants n'avaient pas envisagées. Un conseil consultatif des relations intergouvernementales pourrait remplir ces fonctions et faciliter au public la compréhension des questions fédérales-provinciales. Nous avons examiné deux modèles soit la l'*Advisory Commission on Intergovernmental Relations (ACIR)*, depuis longtemps établie aux États-Unis, et l'*Advisory Commission on Intergovernmental Relations* de l'Australie. Ces conseils, établis par une législature, comprennent des représentants du gouvernement fédéral et des gouvernements des états (et aux États-Unis des administrations municipales) et ils sont appuyés par un personnel restreint de professionnels. Dans chacun des pays, les conseils étudient différentes questions, effectuent des recherches et organisent des conférences. Leur travail a grandement contribué au bon fonctionnement des relations intergouvernementales.

Les membres d'un tel conseil pourraient agir officieusement à titre de médiateurs pour aider à résoudre les conflits entre gouvernements. Les techniques de médiation, élaborées à partir des structures des relations de travail aussi bien que de celles des négociations entre les grandes puissances, pourraient faciliter la solution des conflits intergouvernementaux au Canada. Un organisme consultatif peut facilement travailler en coulisse pour diminuer la tension de ces conflits et fournir des renseignements et des analyses aussi bien aux gouvernements qu'au public. Les Premiers ministres pourraient éventuellement vouloir examiner l'établissement d'un tel organisme qui jouerait l'un ou plusieurs des rôles que nous avons mentionnés.

Les rencontres au niveau ministériel touchent maintenant plusieurs domaines des politiques gouvernementales. Elles souffrent aussi, jusqu'à un certain point, de leur caractère sporadique. À quelques exceptions près, notamment les rencontres des ministres des Finances, elles ne permettent pas une interaction, un partage des idées et de l'information sur une base permanente. Les commissaires recommandent le renforcement de ces relations comme l'un des éléments d'un objectif plus global, soit celui de mettre davantage l'accent sur les problèmes politiques concrets. Ce nouvel objectif a plus de chance de se réaliser au sein d'organismes établis pour traiter de problèmes particuliers. Les commissaires proposent donc que la Conférence des Premiers ministres établisse plusieurs commissions ministérielles pour agir dans les principaux secteurs opérationnels. Les rencontres des commissions devraient aussi être tenues régulièrement, probablement à des intervalles plus fréquents que les conférences des Premiers ministres, afin de stimuler l'élaboration de perspectives communes et l'échange d'information et pour établir un climat de confiance parmi les participants. Comme la CPM, les commissions ministérielles seraient appuyées par des comités permanents de fonctionnaires. La Commission n'entend pas donner une liste de toutes les commissions qui devraient être mises sur pied. Nous voulons toutefois donner une description de trois de ces commissions dont le travail revêtirait une importance particulière en fonction des thèmes déjà traités dans ce Rapport.

Une commission ministérielle responsable des finances

Les commissaires considèrent cette commission comme le modèle à suivre. Depuis plusieurs années, les ministres des Finances et les trésoriers des différents gouvernements se rencontrent régulièrement pour examiner et négocier les arrangements fiscaux, pour discuter des perspectives économiques, pour échanger leurs vues avant de préparer leurs budgets et pour discuter de la politique macro-économique. Notre proposition vise simplement à donner un statut à la commission actuelle des ministres des Finances et à exiger aussi qu'ils se rencontrent plus fréquemment. Cette commission serait appuyée par un groupe d'experts, le comité sur la structure fiscale, qui poursuivraient des recherches et examineraient les initiatives en matière fiscale.

Une commission ministérielle responsable du développement économique

Comme les commissaires en ont fait état auparavant, la protection de l'union économique canadienne ne consiste pas simplement à empêcher l'érection de barrières économiques ou à trouver la personne capable d'en assurer l'application. Il faut plutôt, pour assurer la réussite de cette union, que les gouvernements canadiens s'entendent sur une série d'objectifs qui entraîneraient la coordination des efforts dans toutes les activités de développement économique auxquelles participent les gouvernements. La principale fonction de la commission ministérielle responsable du développement économique serait de discuter de ces objectifs et de la façon de les atteindre.

Le succès de l'union économique canadienne exige aussi un échange d'information entre les gouvernements de façon à prévenir, avant qu'elle ne soit trop avancée, l'escalade des pratiques qui peuvent être préjudiciables aux autres gouvernements. La commission ministérielle responsable du développement économique devra donc examiner et évaluer l'état de l'union économique canadienne. Par le truchement de cette commission, les gouvernements pourraient élaborer le « code de conduite économique » dont il a déjà été question. La commission chercherait à ce que les gouvernements s'entendent sur des objectifs communs en matière de politique économique et commerciale et favoriserait l'établissement, entre les régions, de liens qui seraient à leur avantage mutuel.

Un auxiliaire essentiel de cette commission serait un conseil fédéral-provincial sur l'union économique dont les membres seraient nommés par la commission. Le conseil examinerait attentivement l'état de l'union économique canadienne, ferait les recherches pour identifier les obstacles ainsi que les domaines susceptibles d'une plus grande conciliation et ferait rapport publiquement au conseil des ministres de ses constatations. Il fournirait aussi un cadre officiel pour l'audition des particuliers et des groupes qui croient que les contraintes actuelles entravent sérieusement leurs propres activités. Le conseil ferait enquête sur les plaintes ainsi reçues, les examinerait à la lumière des autres facteurs et ferait aussi rapport à la fois au public et à la commission, tout en faisant des recommandations sur les mesures à prendre.

Cet organisme assurerait la participation du public aux débats portant sur notre union économique. Il constituerait aussi une source importante de conseils sur les façons de renforcer l'union économique. De plus, en obligeant les gouvernements à justifier publiquement leurs actions, il contribuerait à accroître leur imputabilité. Les commissaires prévoient qu'un tel organisme découvrirait plusieurs domaines où les différences de critères pour la délivrance des permis ou de règlements relatifs à la sécurité ne servent pas des objectifs fédéraux ou provinciaux distincts, ni ne protègent le public. Plusieurs de ces différences sont tout simplement le résultat de la tradition, de l'inertie ou de l'inconscience.

Une commission ministérielle responsable de la politique sociale

L'importance de la politique sociale dans de nombreux aspects de la vie canadienne et l'ampleur des responsabilités partagées en ce domaine sont de fortes indications du besoin d'une commission ministérielle responsable de la politique sociale. Un tel organisme examinerait tous les aspects de la politique sociale, notamment les domaines à frais partagés inclus dans le financement des programmes établis et le Régime d'assistance publique du Canada. Les recommandations en matière de politique sociale, déjà mentionnées dans notre Rapport, supposent un bon nombre de réformes qui exigeront une consultation intergouvernementale. La consultation avec les professionnels en exercice ainsi qu'avec les groupes de pression et les particuliers est particulièrement importante en ce domaine. Nous encouragerions les comités parlementaires à s'engager plus activement dans l'élaboration de la politique sociale, en effectuant des recherches sur les questions en litige et en tenant des audiences publiques.

La CPM pourrait établir autant de commissions ministérielles qu'il serait nécessaire. Ainsi, elle pourrait constituer des commissions dans des domaines tels que la formation professionnelle et l'administration de la justice. Ces commissions pourraient fournir un cadre qui assurerait une plus grande cohérence du régime fédéral-provincial. On retrouverait aussi naturellement d'autres formes d'interaction, moins structurées celles-là, dans les discussions bilatérales et interprovinciales qui portent sur des questions particulières. De fait, les recherches de la Commission lui ont permis de constater que de nombreuses relations de ce genre avaient été établies; les commissaires ne voient pas de raison pour empêcher l'évolution de cette tendance.

Tout au long de ce Rapport, les commissaires ont insisté sur le besoin d'accroître l'imputabilité des gouvernements dans le cadre de leurs relations mutuelles. Le fait que seuls les gouvernements responsables peuvent adopter des lois favorise l'imputabilité des organismes de consultation et de coordination intergouvernementales. On se doit de continuer dans cette veine, mais il faut de plus que le processus intergouvernemental soit accessible au public. Quelques-unes des propositions déjà formulées visent cet objectif. Par exemple, en examinant les plaintes, la Commission fédérale-provinciale sur l'union économique ouvrira au public une fenêtre sur le processus. La proposition qui veut que la Conférence des Premiers ministres soit publique vise le même objectif, c'est-à-dire que les gouvernements répondent de leurs actes. Si les gouvernements discutent entre eux de questions plus concrètes et plus substantielles, les participants devraient être plus conscients des intérêts des groupes visés. La préoccupation déjà manifestée par les commissaires portant sur l'avantage de la mise en œuvre d'un programme par celui qui en est l'auteur, devrait avoir le même effet. Si le gouvernement qui adopte un programme l'applique lui-même plutôt que de s'en remettre à un autre gouvernement, les liens entre les citoyens et les gouvernements sont plus directs et il en résulte une imputabilité plus grande.

La Commission croit toutefois qu'on peut faire davantage. Les gouvernements doivent répondre de leur conduite des affaires intergouvernementales et

les comités parlementaires ou législatifs constituent la meilleure façon de les y astreindre. Au cours des dernières années, le Groupe de travail Bureau sur le fédéralisme fiscal, les comités parlementaires sur la Constitution et des organismes provinciaux de même nature ont fait la preuve du mérite de l'examen des affaires intergouvernementales par les organes législatifs. Tous ont contribué à tempérer cette tendance des rencontres intergouvernementales à s'attacher à l'aspect du « qui fait quoi », en mettant fortement l'accent sur ce qui doit être fait. Les comités permanents des deux ordres de gouvernement devraient être en mesure de surveiller ces relations de façon plus permanente. Les commissaires proposent donc que le Parlement et les législatures établissent des comités permanents responsables des relations intergouvernementales.

L'harmonisation interprovinciale

Jusqu'ici, les commissaires se sont penchés sur la dimension fédérale-provinciale des relations intergouvernementales. Il existe toutefois de nombreuses relations entre les provinces et certaines institutions interprovinciales importantes. Depuis le début des années 1960, les dirigeants des gouvernements provinciaux se sont rencontrés annuellement à l'occasion de la Conférence des Premiers ministres. Au début, ces rencontres portaient principalement sur la façon de coordonner leur approche des questions d'intérêt provincial. Plus récemment, les provinces ont surtout cherché à s'unir pour faire face aux initiatives fédérales, notamment en matière fiscale et constitutionnelle. À quelques occasions, les provinces en sont arrivées entre elles à des compromis qui visaient l'adoption d'une attitude commune. La présidence de la Conférence est assumée à tour de rôle par chacun des Premiers ministres qui parle au nom des provinces lorsqu'il traite avec le gouvernement fédéral. Les ententes provinciales sont susceptibles d'avoir des conséquences sur les relations intergouvernementales, notamment lorsqu'elles portent sur des questions d'intérêt commun pour les provinces et surtout de celles qui, comme la question constitutionnelle, ont rapport à leur statut à titre de gouvernement. Sur les autres questions d'ordre économique et social, les besoins et les intérêts différents des régions diviseront souvent les provinces autant qu'elles divisent le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. Les provinces voudront souvent aussi traiter individuellement avec le gouvernement fédéral, plutôt que collectivement.

Dans une union économique, l'harmonisation des politiques au sein des gouvernements participants est essentielle[3]. Comme nous l'avons vu, les différences qui existent dans les normes des produits, dans les critères pour la délivrance des permis d'occupation, ainsi que dans les pratiques commerciales en usage, peuvent empêcher la mobilité et les échanges commerciaux entre les membres de l'union. Il faut donc chercher l'équilibre entre, d'une part, le maintien chez les états membres d'une autonomie qui leur permet d'adopter des politiques qui leur conviennent et, d'autre part, l'uniformité qui facilite les échanges entre les membres.

Dans un régime fédéral comme celui du Canada, le gouvernement fédéral a un rôle essentiel à jouer pour assurer l'harmonie entre les provinces. Lorsque

des critères communs sont essentiels, il incombe au gouvernement central de les élaborer. C'est pourquoi la compétence constitutionnelle en matière d'échange et de commerce entre les provinces relève du gouvernement fédéral. Les commissaires croient que des domaines tels que la concurrence, les télécommunications et l'établissement de normes pour les produits sont des questions qui relèvent d'abord du gouvernement central. Le code de conduite économique proposé favoriserait aussi l'harmonisation. Il viserait à assurer que les activités de développement économique, tant du gouvernement fédéral que des gouvernements provinciaux, n'imposent pas d'obstacles à l'union économique canadienne.

Il reste toutefois un vaste domaine d'activités assujetties à la réglementation provinciale, en raison surtout de la compétence des provinces en matière de propriété et de droits civils. Ces activités sont susceptibles d'avoir comme résultat des pratiques différentes parmi les provinces, ce qui constitue un inconvénient pour ceux qui veulent faire du commerce à l'échelle nationale. Les commissaires veulent s'assurer que les provinces répondent d'abord aux besoins locaux, un élément essentiel du fédéralisme. Même si la différence entre les lois provinciales crée des difficultés, le transfert d'autorité au gouvernement central n'est pas la seule voie possible.

Une autre solution serait d'encourager les provinces à harmoniser leurs lois dans la mesure du possible, lorsque cette mesure est nécessaire à une véritable intégration du marché canadien. Bien sûr, l'uniformisation s'accomplit souvent spontanément, puisque toutes les provinces subissent les mêmes pressions de la part de leurs électeurs et que leurs politiques ne sont pas susceptibles de varier tellement. Lorsqu'un gouvernement se prépare à agir dans un domaine, il est normal qu'il regarde d'abord les lois existantes ailleurs. Les innovations introduites dans une province peuvent alors être imitées par les autres.

Les Canadiens devraient aussi se demander quels sont les mécanismes existants susceptibles de favoriser une harmonisation plus complète. Le mécanisme le plus ancien est la Conférence canadienne sur l'uniformisation des lois, qui s'appelait autrefois la Conférence des commissaires sur l'uniformisation des lois, créée en 1915. Ses membres, qui se rencontrent annuellement, comprennent des représentants du gouvernement fédéral, de toutes les provinces et des territoires. La Conférence a publié plus de 60 lois uniformes dans différents domaines. Vingt-quatre d'entre elles ont été acceptées par au moins six participants et une seule a été adoptée par tous. Les résultats sont donc modestes, mais la situation s'explique par plusieurs facteurs. La Conférence possède un secrétariat restreint et des ressources limitées en matière de recherche. Ses membres sont des fonctionnaires affectés ailleurs à temps plein. L'accent mis sur la rédaction de lois uniformes a empêché les membres de se concentrer sur des principes de portée plus générale. Les projets de loi, rédigés dans l'optique du *common law*, ont été reçus avec peu d'enthousiasme dans un Québec de tradition civiliste. La Conférence a fait peu d'efforts pour intéresser d'autres groupes à son travail ou pour faire des pressions afin que les lois uniformes qu'elle a proposées soient adoptées.

Un autre mécanisme qui serait susceptible de favoriser cette harmonisation consisterait en la formation de groupes de travail composés de ministres ou de fonctionnaires. Probablement que l'institution semblable la mieux établie au Canada est la commission ministérielle responsable de l'éducation, qui a favorisé un meilleur échange d'information et l'établissement de programmes d'études communs. Certains comités établis pour étudier des questions plus restreintes ont connu également du succès. Parmi ceux-ci, mentionnons un groupe de travail fédéral-provincial, établi en 1983, qui s'est penché sur l'établissement d'un bureau central pour l'enregistrement des valeurs mobilières en matière aéronautique.

Les efforts pour atteindre l'harmonisation exigent de fortes pressions de l'extérieur, comme celles exercées par des groupes qui subissent les inconvénients des divergences provinciales et qui travaillent à l'unité. Les commissions de réforme du droit, fédérale et provinciales, devraient exercer des pressions semblables. Il serait relativement facile d'inclure dans le mandat de ces commissions l'harmonisation interprovinciale des lois, même si jusqu'à maintenant on a très peu fait à cet égard. D'autres organismes appelés à jouer un rôle semblable seraient les associations professionnelles à vocation pancanadienne, notamment l'Association du Barreau canadien et l'Institut canadien des comptables agréés. En 1963, la Section de droit commercial de l'Association du Barreau canadien a établi un comité d'experts afin de rédiger un modèle de loi uniforme sur les garanties sur les biens mobiliers. Le comité a eu une influence sur la modernisation et l'uniformisation des lois dans ce domaine essentiel aux transactions commerciales interprovinciales. Au moins sept provinces ont adopté ou se préparent à adopter des lois qui retiennent la plupart des éléments de la loi modèle.

Quelles leçons se dégagent de ces réalisations en matière d'harmonisation interprovinciale? Le manque évident de dynamisme pour appuyer ces efforts pourrait s'interpréter de différentes façons. Peut-être existe-t-il déjà un haut degré d'harmonie; peut-être les divergences n'entraînent-elles pas tellement d'inconvénients; peut-être encore existe-t-il un grand besoin non comblé d'institutions nouvelles. Les commissaires retiennent les deux premières explications. Dans l'ensemble, nous croyons toutefois qu'une plus grande harmonisation permettrait de profiter au maximum des avantages de l'union économique. Nous ne recommandons pas l'établissement de nouvelles structures : les institutions que nous avons décrites devraient suffire amplement. Ainsi, la commission ministérielle responsable du développement économique se penchera certainement sur la question de l'harmonie entre les provinces et la commission fédérale-provinciale sur l'union économique devrait faire de même. Cette dernière fournit l'occasion à des intérêts privés d'insister pour une plus grande harmonisation dans des domaines particuliers. De la même façon, les autres commissions ministérielles peuvent confier à des groupes de travail le soin d'examiner cette question. La Conférence des Premiers ministres peut aussi s'y arrêter, en confiant des tâches particulières à des ministres ou à des fonctionnaires. Il existe donc des mécanismes pour répondre aux besoins à mesure qu'ils se présentent.

Conclusions

Les commissaires ont conçu leurs recommandations de manière à rationaliser la structure des relations intergouvernementales. Nous voulons faciliter la gestion de l'interdépendance au sein du régime fédéral, car les Canadiens ne peuvent se permettre de retourner au scénario classique des compartiments étanches du fédéralisme. Nous avons fait certaines suggestions pour distinguer les activités fédérales des activités provinciales comme, par exemple, une division plus précise des tâches en matière de développement régional et le remplacement du Régime d'assistance publique du Canada par un régime de supplément du revenu qui serait administré par le gouvernement fédéral, mais auquel les provinces pourraient ajouter leurs propres programmes. Nous croyons qu'à mesure que les commissions ministérielles examineront les autres programmes, il sera beaucoup plus facile de comprendre quels sont ceux qui devraient être mis en œuvre par l'un ou l'autre des gouvernements.

Les commissaires ont recommandé certaines modifications constitutionnelles et ont insisté sur le besoin de mécanismes plus souples pour la délégation législative et les ententes intergouvernementales. Les responsabilités partagées et la nécessité d'adapter les politiques aux structures nouvelles entraîneront toujours de nombreuses relations intergouvernementales. Nous avons beaucoup à gagner d'une rationalisation de la structure déjà existante et de l'établissement de moyens plus efficaces de consultation et de coordination. Les recommandations des commissaires devraient favoriser les consultations et amener la création de mécanismes qui rendraient cette consultation accessible au public.

Nous exhortons les Canadiens à considérer nos recommandations de réforme des ententes intergouvernementales parallèlement avec nos autres recommandations visant à la modification des institutions, notamment celles relatives à la réforme des institutions nationales. Le gouvernement fédéral doit posséder, dans l'accomplissement de sa tâche, la capacité de représenter les intérêts de toutes les régions et de s'adapter à ces intérêts. Les relations intergouvernementales ne peuvent remplacer une véritable représentation régionale au sein du gouvernement central. De la même façon, une meilleure représentation régionale dans les institutions nationales ne peut constituer un substitut des relations intergouvernementales. L'existence d'un véritable partage de compétences et de deux ordres de gouvernement forts signifie qu'une coordination est essentielle, quel que soit le degré de représentation régionale au sein des institutions nationales. C'est pourquoi nous considérons qu'une réforme du pouvoir central n'exclut pas une réforme des institutions de la fédération, mais que l'une et l'autre sont complémentaires : le Canada a besoin des deux, à des fins différentes.

La réforme des institutions nationales dans le sens proposé par les commissaires devrait modifier le caractère et le dynamisme des relations fédérales-provinciales. Une meilleure représentation de toutes les provinces dans les institutions nationales sera une garantie que les intérêts de chaque province sont représentés au caucus et au Cabinet. De plus, un gouvernement plus représentatif des régions devrait pouvoir, par l'intermédiaire de ses

députés, communiquer de façon efficace avec les citoyens de chaque province afin d'obtenir leur appui pour ses programmes et ses initiatives et afin de répondre aux besoins locaux. Un gouvernement fédéral jouissant d'un appui pancanadien serait en mesure de négocier de façon plus efficace avec les gouvernements provinciaux et de réfuter leur prétention selon laquelle ils sont les seuls représentants légitimes des intérêts locaux. Une conséquence du déséquilibre de la représentation régionale au sein des institutions nationales a été d'imposer un fardeau presque insupportable au processus intergouvernemental. Une leçon qu'on peut tirer d'un passé récent est que l'intégration politique constitue une tâche trop considérable pour la confier à une catégorie unique d'institutions. Un régime fédéral vigoureux est celui dans lequel il existe de nombreux liens qui unissent le niveau fédéral et le niveau provincial. Ces liens existent, non pas seulement entre les gouvernements, mais aussi au sein des partis politiques, dans la fonction publique, dans les médias, dans les associations de toutes sortes et enfin, dans l'esprit des citoyens.

Les commissaires ne veulent pas terminer cette discussion sur les relations intergouvernementales sans souligner toute l'importance que revêtent les relations personnelles dans la vie sociale, commerciale et familiale des Canadiens des différentes parties du pays. Dans une société fédérale, les liens officieux entre les citoyens aussi bien que ceux qui les unissent à l'État, constituent des moyens importants de restreindre les abus. La communication entre les régions tempère les tendances à des divergences excessives; elle sert de fondement à la tolérance de la diversité laquelle, à son tour, peut fournir un précieux moyen de contrôle de l'autorité unificatrice du gouvernement central. En définitive, ce sont les citoyens qui doivent résoudre les conflits entre leurs gouvernements.

Notes

1. J.A. Corry, « The Use of a Constitution » dans *Special Lectures 1978 The Constitution*, Law Society of Upper Canada, Toronto, 1978.
2. J. Stefan Dupré, « Réflexions sur les possibilités de fonctionnement du fédéralisme exécutif » dans *Les relations intergouvernementales*, vol. 63 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.
3. Ronald C.C. Cuming, « Harmonisation du droit au Canada : un aperçu » dans *L'harmonisation du droit au Canada*, vol. 55 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.

CHAPITRE 23

Les citoyens, les communautés et l'État fédéral

Introduction : la Charte et le constitutionalisme vivant *315*

La Charte et la suprématie du Parlement *317*

Notes 323

La Charte et les libertés civiles *324*

Notes 332

La Charte des droits, l'unité nationale et la communauté canadienne *333*

Les langues officielles et l'instruction dans la langue de la minorité 333

Les politiques et la législation portant sur les langues officielles dans les institutions fédérales 335

Les initiatives fédérales en matière constitutionnelle se rapportant à la langue depuis 1968 338

Le multiculturalisme 340

La liberté de circulation et d'établissement 343

Notes 346

La Charte et les dimensions politiques des droits *348*

Notes 351

Les droits à l'égalité et la Charte *352*

L'article 15 : les garanties des droits à l'égalité 353

Les droits à l'égalité et les groupes ethniques 357

Les programmes de promotion sociale 361

Notes 365

La Cour suprême du Canada et la Constitution : le rôle institutionnel *367*

Le fédéralisme, la Charte et la composition de la Cour suprême 367

Le mode de nomination des juges de la Cour suprême 370

Le statut constitutionnel 372

Notes 373

CHAPITRE 23

Les citoyens, les communautés et l'État fédéral

Introduction : la Charte et le constitutionalisme vivant

Les citoyens canadiens et les diverses communautés du Canada sont davantage reconnus qu'auparavant sur le plan constitutionnel, par la *Charte canadienne des droits et libertés* et certaines autres dispositions de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Les dispositions de la Charte et la façon dont elles sont appliquées et interprétées par les tribunaux, les législatures et les Canadiens eux-mêmes modifieront dans les années à venir, de façon significative, les rapports entre les citoyens et leurs gouvernements. Il faudra un certain temps aux Canadiens pour s'adapter à cette Charte. En procédant à l'étude de la Charte, la Commission vise donc à faire connaître davantage certains de ses effets prévisibles. Nous souhaitons favoriser une meilleure compréhension de la Charte, susciter un intérêt particulier relativement aux problèmes et aux avantages s'y rattachant, et faciliter peut-être ainsi le processus d'adaptation. Par conséquent, la Commission s'attarde dans cette partie du Rapport à certains éléments de la Charte qui auront, au cours des années, des répercussions sur la politique canadienne et sur la société dans son ensemble.

La *Loi constitutionnelle de 1982* a été l'aboutissement de deux années d'intenses négociations et de débats publics impliquant les gouvernements fédéral et provinciaux ainsi que plusieurs groupes et personnes intéressées à travers le Canada. Son adoption fut l'aboutissement de quatre années de discussions quasi continues, six années de crise sur l'unité nationale, quatorze années d'efforts soutenus pour enchâsser les droits fondamentaux des citoyens dans la Constitution et plus de cinquante ans de recherche d'une formule de modification constitutionnelle proprement canadienne. La *Loi constitutionnelle de 1982* résulte de ce processus : un document de compromis, réconciliant à la fois la théorie et la pratique. Elle annonçait le début d'une ère nouvelle dans l'histoire constitutionnelle canadienne.

Tous les principaux intervenants dans le processus de réforme constitutionnelle ont contribué à l'élaboration de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Les signataires de l'entente finale furent les premiers ministres ou leurs représentants. Le Parlement a joué un rôle important dans le cadre de la formulation de la résolution qui fut discutée par les premiers ministres. La population canadienne y participa à la fois lors des audiences publiques devant le Comité spécial mixte du Parlement et en exerçant des pressions tout au long de l'élaboration de la Loi constitutionnelle. La Cour suprême du Canada, par son importante décision constitutionnelle de septembre 1981, contribua à ranimer le débat entre les gouvernements fédéral et provinciaux.

La Loi constitutionnelle de 1982 constitue un tout sur le plan de la réforme constitutionnelle. Il est impossible d'interpréter ses dispositions sans considérer la Loi dans son ensemble. Une procédure globale de modification de la Constitution vient consacrer effectivement la souveraineté du pays à l'égard de sa propre constitution. De plus, la *Loi constitutionnelle de 1982* a intégré une Charte des droits et libertés au droit constitutionnel fondamental du Canada.

De nouvelles institutions peuvent être créées et des constitutions peuvent être écrites ou modifiées dans un laps de temps relativement court. Cependant, une fois en place, le cadre institutionnel et constitutionnel a une incidence marquée sur la façon dont les questions d'intérêt public seront soulevées dorénavant ainsi que sur la manière dont elles seront résolues. Le texte de toute constitution est révélateur de la période pendant laquelle il a été écrit et la Charte des droits et libertés n'échappe pas à cette règle. Notre Charte a été proclamée en 1982. Par conséquent, elle traduit un bon nombre de préoccupations sous-jacentes aux mouvements sociaux des années 1970 ainsi qu'une préoccupation marquée à l'égard des questions de l'unité nationale de cette période. À titre d'exemple, en ce qui a trait à la question de l'égalité des droits, la Charte se distingue nettement de la Déclaration canadienne des droits promulguée vingt-deux ans plus tôt. D'ailleurs, nous ne pouvons comprendre les dispositions de la Charte en matière de langue et de liberté de circulation et d'établissement de la personne, sans nous reporter aux événements politiques des années 1970.

La façon d'aborder la question des droits de la personne s'étant modifiée considérablement au cours des dernières décennies, il est permis de croire qu'il en sera de même dans les années à venir. Nous assisterons à des changements dans l'équilibre entre les droits de la personne et les intérêts de la communauté dans son ensemble; nous aurons une meilleure compréhension des causes de la discrimination et de ses manifestations diverses ainsi que des préoccupations nouvelles concernant les droits à l'égalité. L'évolution de la société entraîne des changements dans sa composition, ses besoins et ses aspirations. Tout comme la société évolue et change, la compréhension du besoin de protéger les droits de la personne, et leurs implications, se modifie. La Charte constituera un soutien précieux à ce processus d'évolution.

De quelle façon une Charte enchâssée ou une Déclaration des droits contribuent-elles à ce processus d'évolution? Une Charte enchâssée constitue à tout le moins une garantie des droits des citoyens; elle doit être toutefois suffisamment souple pour faire face aux conditions sociales et aux défis qui se

présenteront. On ne peut comparer cet équilibre à celui recherché dans toute constitution qui vise à surmonter les périodes de changements tumultueux. Un certain nombre de dispositions de la Charte canadienne des droits et libertés insistent sur la nécessité de développer une jurisprudence, portant sur la Charte, qui tienne compte d'un tel équilibre. Le premier article de la Charte énonce clairement que les droits et libertés qu'elle garantit ne peuvent être restreints « que par une règle de droit, dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique ». La façon dont les tribunaux assument l'équilibre entre les droits garantis par la Charte et les besoins de la société nous aidera à voir comment la Charte contribue au développement de notre Constitution « vivante ». La *Loi constitutionnelle de 1982* comporte en elle-même certains principes fondamentaux liés à ce processus de développement.

La Charte et la suprématie du Parlement

La *Loi constitutionnelle de 1982* énonce pour la première fois que la Constitution « est la Loi suprême du Canada; elle rend inopérante les dispositions incompatibles de toute autre règle de droit[1]. » En droit, la Charte des droits et libertés est la loi suprême du pays. Cette garantie constitutionnelle des droits et libertés justifie l'opinion de la Commission selon laquelle la Charte constitue un nouveau pilier de l'ordre constitutionnel canadien. Sa promulgation entraîne tout particulièrement des incidences importantes sur la tradition de la suprématie parlementaire au Canada. La législation du Parlement et celle des assemblées législatives provinciales doivent être conformes à la Constitution, et donc à la Charte.

La nouvelle suprématie du droit constitutionnel a des incidences sur le cadre institutionnel du pays parce qu'elle peut modifier les rapports traditionnels entre le législatif et le judiciaire, de même qu'entre les citoyens et leurs gouvernements. L'examen de la Charte, en tant que pilier de l'ordre constitutionnel, doit tenir compte des pouvoirs et de l'autorité des tribunaux dans la protection des droits et libertés garantis dans la Charte, puisque les tribunaux doivent résoudre les incohérences entre la Constitution et les législations. La Charte renforce la responsabilité générale des tribunaux dans ce processus de révision judiciaire en assurant l'accès à la justice à toute personne victime de violation ou de négation de ses droits et libertés tels que garantis par la Charte. Les tribunaux jouent également un rôle vital dans l'établissement des formes de compensation ou de réparation que toute personne est en droit de recevoir : la Charte prévoit que les tribunaux peuvent ordonner « la réparation [qu'ils estiment] convenable et juste eu égard aux circonstances.[2] »

Deux autres dispositions importantes permettent de mieux comprendre le rôle des tribunaux en vertu de la Charte et illustrent les subtilités qui entourent la nouvelle suprématie du droit constitutionnel au Canada. L'article 1, la clause des « limites raisonnables », et l'article 33, la clause de « dérogation générale » énoncent les limites aux droits et libertés garantis par la Charte. Ces deux dispositions reflètent la fragilité de l'équilibre constitutionnel entre le judiciaire et le législatif.

La clause de dérogation générale permet au Parlement ou à une législature provinciale d'adopter des lois qui sont incompatibles avec certaines garanties de la Charte, mais non pas avec l'ensemble. Cette clause fut incorporée à la Charte à la demande expresse des provinces qui étaient préoccupées des modifications au pouvoir relatif du judiciaire et du législatif. La principale préoccupation était que l'enchâssement des droits dérogerait au principe de la suprématie législative. La clause de dérogation générale retient des aspects de cette suprématie.

Certaines législations bien précises peuvent entrer en vigueur malgré l'existence de la Charte garantissant les libertés fondamentales, y compris la liberté de conscience, d'opinion et d'expression, de réunion pacifique et d'association (art. 2), les garanties juridiques (art. 7 à 14), et les droits à l'égalité (art. 15). Toutefois, pour qu'une législation puisse avoir force de loi alors qu'elle déroge à l'une ou l'autre des garanties de la Charte, le Parlement ou l'Assemblée législative doit expressément déclarer que celle-ci a effet en marge d'une garantie constitutionnelle donnée de l'article 2 ou des articles 7 à 15. Une telle déclaration explicite demeurera en vigueur pour une période allant jusqu'à cinq ans, après quoi elle pourra être prolongée par les législateurs. Ceci garantit qu'au moins une fois tous les cinq ans, le corps législatif réexaminera le recours précis à cette dérogation. Dans ces cas, les débats parlementaires sont le forum principal pour examiner l'utilisation de ce pouvoir général de dérogation et pour assurer que son utilisation soit conforme aux normes d'un gouvernement responsable.

Les commissaires espèrent que par la clause de dérogation générale de la Charte, l'opinion publique prendra davantage conscience des législations qui peuvent limiter les droits constitutionnels des citoyens du Canada. À leur avis, toute législation dérogatoire devrait comprendre une déclaration d'intention de légiférer, nonobstant une disposition de la Charte, et devrait inclure non seulement une mention aux droits particuliers devant être transgressés, mais également une déclaration explicite concernant le but avoué d'une telle action législative. Une telle déclaration d'intention contribuerait à établir l'importance des restrictions et servirait de base de discussion quant à l'opportunité de prolonger la dérogation après la période de cinq ans.

Peu après la proclamation par la reine Elizabeth II de la Loi constitutionnelle en avril 1982, l'Assemblée nationale du Québec adopta une législation qui exemptait toutes les Lois du Québec adoptées antérieurement à la Charte, des articles 2 et 7 à 15 de la Charte. Toute loi du Québec ultérieure à la Charte comprend une déclaration explicite portant sur la non-application des articles susmentionnés de la Charte. Même si l'Assemblée nationale adopta ces mesures afin de renforcer le refus général du gouvernement du Québec à la Loi constitutionnelle, une contestation juridique, résultant des mesures du Québec, donna l'occasion à la Cour suprême du Canada d'énoncer des règles régissant le recours à la disposition générale de dérogation et sur l'obligation des gouvernements d'adopter une forme et un contenu précis pour recourir à cette clause.

En plus de revêtir une signification fondamentale pour la suprématie parlementaire, la clause de dérogation générale aura des effets importants sur l'interaction entre les garanties de droits et le fédéralisme canadien. Étant

donné que les gouvernements national et provinciaux sont en mesure d'invoquer le pouvoir général de dérogation dans certaines circonstances, il est plausible que les politiques gouvernementales provinciales ayant trait aux droits judiciaires et ceux liés au principe de l'égalité au Canada varieront substantiellement. Il est probable que cela entraînera des divergences au niveau des droits des citoyens à l'échelle du pays. L'importance de ces différences dépendra en partie de la définition du droit en termes juridictionnels. Par exemple, si les tribunaux jugent que plusieurs libertés fondamentales telles que la liberté d'expression ou les garanties juridiques relèvent de la compétence fédérale, il est fort probable que ces divergences ne se manifesteront pas. Dans de tels cas, une dérogation provinciale n'aurait pas force de loi, et les tribunaux pourraient invalider toute loi provinciale qui violerait ces droits et ce, suivant le principe que le gouvernement provincial a outrepassé les compétences législatives qui lui sont conférées en vertu de la Loi constitutionnelle. Toutefois, dans les domaines de compétence provinciale, les divergences peuvent être fort substantielles.

L'usage du pouvoir de dérogation par le gouvernement national n'entraînerait pas de divergences de droits entre les Canadiens, mais aurait préséance sur un droit ou des droits particuliers avec lesquels la législation serait en conflit.

Dans l'optique de la Commission, l'existence de la clause générale de dérogation permet aux tribunaux d'appliquer de façon plus stricte les garanties de la charte aux libertés fondamentales (art. 2), aux garanties juridiques (arts 7 à 14) et aux droits à l'égalité (art. 15). En sachant que les gouvernements ont recours au pouvoir législatif de dérogation s'ils estiment que les critères juridiques s'avèrent particulièrement inadéquats, les tribunaux devraient être en mesure d'établir des mécanismes très stricts pour restreindre autrement les droits fondamentaux, les droits judiciaires et ceux liés au principe de l'égalité par le biais des limites raisonnables contenues dans la disposition de l'article 1 de la Charte.

De plus, la Commission est d'avis que, par l'inclusion de la clause générale de dérogation, le législateur entendait n'accorder que quelques autres exceptions au pouvoir de restriction des garanties de la Charte. Ce point de vue s'appuie sur un examen de l'article 1, considéré comme le deuxième pouvoir général de restriction des garanties de la Charte. On a appelé l'article 1 de la Charte, la clause « restrictive », la clause « des restrictions générales » ou la clause « des limites raisonnables ». Il s'applique à tous les droits et libertés garantis par la Charte. Cette disposition énonce formellement ce qui, dans plusieurs constitutions, n'est qu'implicite, à savoir qu'aucun droit n'est absolu. Des situations peuvent se présenter où certains droits doivent être compensés par rapport à d'autres droits. Il doit y avoir un équilibre, par exemple, entre la liberté d'expression et la protection de la réputation ou de la vie privée et entre les droits de la personne et les intérêts de la communauté. Néanmoins, les conditions en vertu desquelles des restrictions aux droits garantis par la Charte peuvent être imposées, sont strictes.

La disposition de l'article 1 précise clairement que les droits et libertés énoncés dans la Charte ne sont « restreints que par une règle de droit, dans

des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique ». Il revient aux tribunaux de définir si ces conditions ont été remplies dans chaque cas particulier. Des jugements antérieurs montrent que le fardeau de la preuve pour remplir ces conditions appartient à ceux qui cherchent à restreindre les droits et libertés plutôt que sur ceux qui allèguent que leurs droits et libertés ont été violés ou niés. Déjà, les tribunaux ont laissé entendre qu'ils ne se satisferaient point des simples déclarations des législatures selon lesquelles elles estiment leurs actions justes et raisonnables.

Les modifications au libellé de l'article 1 tout au long du processus de rédaction constitutionnelle ont eu comme effet de rendre plus difficile toute justification de restrictions aux droits contenus dans la Charte. Les premiers projets prévoyaient que les garanties conférées par la Charte l'étaient « sous les seules réserves normalement acceptées dans une société libre et démocratique de régime parlementaire ». Le libellé plus fort qui fut accepté et qui devint subséquemment le fondement de la *Loi constitutionnelle de 1982*, exige que les restrictions le soient « par une règle de droit » et « dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique ». Ces termes beaucoup plus stricts laissent croire que les critères de justification nécessiteront beaucoup plus qu'un simple consensus parlementaire ou qu'une décision de l'exécutif.

L'article 1 risque d'avoir des retombées importantes sur le processus judiciaire au Canada. En effet, cette clause exige des tribunaux qu'ils jugent si les actions législatives se justifient et sont raisonnables dans le cadre d'une société libre et démocratique. Étant donné la nature du système judiciaire, les tribunaux ne peuvent rendre de telles décisions que sur le mérite de chaque cas particulier. Toutefois, tel que mentionné précédemment, les tribunaux ont déjà commencé à définir une interprétation globale. Ils semblent avoir établi des critères pour s'assurer que, non seulement l'objectif ayant trait aux restrictions proposées est justifié, mais que les moyens pour y parvenir sont également acceptables. De l'avis de la Commission, l'article 1 vise à assurer que les restrictions imposées sur les droits et libertés garantis par la Charte, sont non seulement raisonnables, prescrites par une règle de droit et justifiables, mais également qu'elles limitent le moins possible ces droits pour que leur raison d'être ne soit pas amoindrie. Ces critères ont pour effet de restreindre les pouvoirs des législatures; ils soulignent encore une fois que l'adoption des lois et les pratiques gouvernementales doivent être en harmonie avec les garanties des droits et libertés énoncés dans la Charte.

La Commission est d'avis que la Charte représente un tournant majeur du droit constitutionnel canadien et entraînera des conséquences importantes au niveau de la tradition de la suprématie parlementaire. La Charte a enchâssé les libertés et droits fondamentaux des citoyens dans leur relation avec les gouvernements. Désormais, les dispositions de la Charte qui seront interprétées par les tribunaux restreindront les actions du gouvernement. L'ampleur des suites directes de la Charte sur la société canadienne sera déterminée par la portée de son application; cette question est traitée également dans la *Loi constitutionnelle de 1982*.

La « disposition portant sur l'application de la Charte » stipule qu'elle s'applique :

a) au Parlement et au gouvernement du Canada, pour tous les domaines relevant du Parlement, y compris ceux qui concernent le territoire du Yukon et les Territoires du Nord-Ouest;

b) à la législature et au gouvernement de chaque province, pour tous les domaines relevant de cette législature[3].

La signification du mot « Parlement » est relativement claire. Le terme « gouvernement » est beaucoup moins précis et peut être sujet à diverses interprétations. À titre d'exemple, le terme gouvernement pourrait n'inclure que la législation, les règlements et l'administration du Parlement et les assemblées législatives. Il pourrait tout aussi bien comprendre les sociétés d'État, les organismes de réglementation et le judiciaire. Une autre interprétation possible pourrait comprendre les organismes qui sont subventionnés par les gouvernements. Il pourrait même inclure les relations contractuelles des gouvernements. Même s'il est clair que le législateur ne souhaitait pas que la Charte s'applique à tous les aspects de la vie privée, il existe une « zone grise » assez importante à partir de laquelle il est difficile de définir le caractère proprement « gouvernemental » de certaines actions, en particulier de nos jours, alors que les gouvernements interviennent par le truchement d'une vaste gamme de moyens et de mécanismes.

Il est fort probable qu'il existe un grand nombre d'autres possibilités, ce qui démontre l'interdépendance complexe et fréquente entre l'État, la société et l'économie, tel qu'elle a été soulignée tout au long du Rapport. Déterminer la portée du terme « gouvernement » est probablement l'un des exercices d'interprétation de la Charte le plus complexe qui soit. Il n'existe probablement pas d'interprétation « correcte »; cependant, il existe déjà des sources documentaires importantes qui offrent nombre de définitions et d'interprétations.

Dans un grand nombre de décisions rendues dans le passé, la Cour suprême du Canada a tenté de définir la signification et la portée du terme « gouvernement ». Ces interprétations peuvent permettre de mieux saisir le sens de ce terme en consultant la Charte. Personne ne conteste le fait que les actions d'un député du Parlement ou d'une Assemblée législative soient couvertes par la Charte. En ce qui a trait à la Charte, les tribunaux de première instance ont confirmé la règle générale concernant la délégation d'autorité : les subordonnés ne peuvent faire ce que leurs supérieurs ne peuvent faire[4]. De même, la Cour suprême du Canada décidait récemment que le terme « gouvernement » comprend les activités de réglementation des divers organismes et commissions lorsque ces règlements sont institués sous réserve de l'accord du gouvernement[5].

D'autres décisions judiciaires ont distingué le caractère public et privé d'une activité, pour déterminer si elle devait être considérée comme ayant été légitimement menée au nom du gouvernement[6]. Par cette approche, le tribunal en est venu à la conclusion qu'une société d'État pouvait revêtir, dans certains rapports, un caractère public, et dans d'autres, un caractère privé. La Commission considère cette approche comme étant une façon simple de

s'assurer que la Charte a des effets aussi bien dans les domaines dits de zone grise où l'autorité publique s'exerce de façon moins apparente que dans les forums législatifs.

La Commission croit que les tribunaux devraient adopter une approche souple lorsqu'ils ont à juger de la nature gouvernementale d'une activité et ce, en considérant avant tout l'objet des actions particulières concernées. Il n'y a pas de règle fixe qui détermine le moment où une activité perd son caractère privé pour revêtir un caractère public et vice versa. Le « test du rôle du gouvernement » subsumerait le terme « gouvernement », les corps législatifs tels que les gouvernements municipaux et les commissions scolaires ainsi que les organismes de réglementation tels que la Commission canadienne des transports et le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC). Il ne couvrirait pas nécessairement les activités corporatives et commerciales des sociétés d'État.

Déterminer le moment où un intervenant remplit une fonction à caractère public n'est qu'une infime partie de la difficulté rencontrée lorsqu'il s'agit de définir l'étendue du champ d'action du gouvernement. Il reste à déterminer la part acceptable de l'engagement du gouvernement dans une activité avant qu'elle ne devienne gouvernementale et ainsi être assujettie à la Charte. Par exemple, lorsqu'un organisme d'intérêts privés bénéficie d'une aide financière du gouvernement, devrait-il être assujetti aux dispositions de la Charte? De la même façon, est-ce qu'un organisme ayant obtenu un contrat de services du gouvernement est soumis à la Charte, du moins, dans le cadre de l'exercice de ses responsabilités en vertu de ce contrat?

De l'avis de la Commission, la violation des droits peut se produire facilement, tant là où l'action gouvernementale est à peine visible que dans le cadre du processus législatif. Une application générale de cet énoncé implique la reconnaissance du fait que l'action indirecte des gouvernements peut tout aussi bien restreindre les droits de la personne que l'action gouvernementale directe[7].

Quelle que soit l'interprétation que les tribunaux donneront au terme « gouvernement » dans le contexte de l'article 32 de la Charte, le Parlement et les assemblées législatives peuvent se servir de leur autorité dans l'attribution de contrats et de subventions pour s'assurer que les organismes privés recevant des fonds publics se conforment à l'esprit de la Charte. Un tel procédé peut se traduire par une condition de la subvention ou de l'entente contractuelle. Par exemple, en ayant recours à ce qu'il est convenu d'appeler « l'obligation contractuelle », un gouvernement peut exiger que les firmes avec lesquelles il fait affaire se plient à certains critères d'embauche du personnel qui soient conformes à l'esprit de la Charte. Les firmes se conformeraient à une politique ou à des règlements gouvernementaux et non pas à la Charte en soi. Par conséquent, le gouvernement établirait les mécanismes appropriés de mise en application; et ainsi, l'usage de la réglementation relative à l'obligation contractuelle pourrait contribuer à propager l'esprit de la Charte et ses garanties dans un grand nombre d'activités.

Notes

1. La *Loi constitutionnelle de 1982*, art. 52 (1).
2. *Ibid.*, art. 24 (1).
3. *Ibid.*, art. 32 (1).
4. *McCutcheon* v. *City of Toronto* (1983), 147 D.L.R. (3d) 193 à 203.
5. *A.-G. Quebec* v. *Blaikie* (1981), 123 D.L.R. (3d) 15.
6. *Berardinelli* v. *Ontario Housing Corporation* (1978), 8 C.P.C. 100.
7. Pour une discussion plus approfondie, voir Mary Eberts, « Les dispositions de la Charte canadienne des droits et libertés en matière d'égalité et les institutions de l'État » dans *Les tribunaux et la Charte*, vol. 58 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services, 1985.

La Charte et les libertés civiles

La Charte enchâsse dans la Constitution canadienne plusieurs catégories de droits et libertés qui peuvent être classées en deux groupes principaux : celui des libertés civiles traditionnelles de la démocratie et celui des droits régissant la cohésion au sein de la communauté politique canadienne.

Le premier groupe comprend quatre types de droits énoncés dans la Charte :

- Libertés fondamentales (art. 2) de conscience, de religion, de pensée, de croyance, d'opinion, d'expression, d'association, de réunion pacifique et la liberté de la presse.
- Droits démocratiques (art. 3 à 5) de voter et de se présenter comme candidat, ainsi que la garantie de la tenue d'élections à intervalles réguliers.
- Garanties juridiques (art. 7 à 14) y compris, entre autres, le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne; le droit à la protection contre les fouilles, les perquisitions ou les saisies abusives; le droit à la protection contre la détention ou l'emprisonnement arbitraires; les droits d'être informé dans les plus brefs délais des motifs de son arrestation, d'avoir recours à l'assistance d'un avocat et de ne pas être privé sans juste cause d'une mise en liberté assortie d'un cautionnement raisonnable; le droit d'avoir un procès avec jury, sauf dans des cas particuliers; la garantie de ne pas être jugé deux fois pour la même infraction.
- Droits à l'égalité (art. 15) interdisant toute discrimination, y compris des discriminations fondées sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l'âge ou les déficiences mentales ou physiques.

D'un point de vue traditionnel, cet ensemble de droits est quelquefois associé à ce qu'on appelle des « libertés négatives » : ils protègent et assurent la liberté des individus en restreignant les pouvoirs du gouvernement. Toutefois, il y a une exception importante à cette façon de voir. La disposition ayant trait à la promotion sociale faisant partie des droits à l'égalité permet aux gouvernements de mettre en place des programmes en vue d'améliorer la situation d'individus ou de groupes défavorisés, même si ces programmes risquent d'aller à l'encontre des droits à l'égalité des autres citoyens. Nous reviendrons sur cette question de promotion sociale ultérieurement.

La conception dite des « libertés négatives » constituait la philosophie de base de la pensée canadienne en ce qui a trait aux droits de la personne, avant les années 1970. Elle devint particulièrement importante au cours de la période qui a suivi la Seconde Guerre mondiale et fut à la base de l'élaboration de la *Déclaration des droits de 1960*. Elle constituait le thème principal de la plupart des discussions de nature générale et théorique portant sur les libertés civiles. On mit l'accent avant tout sur la protection des droits des citoyens en cherchant à limiter l'usage du pouvoir discrétionnaire des administrations publiques qui devenaient tentaculaires.

À partir des années 1920, on vit apparaître, à travers le Canada, des groupes de pression réclamant des contrôles plus sévères à l'endroit des pouvoirs des gouvernements. À titre d'exemple, *le Manifeste de Régina de 1933* de la Fédération du Commonwealth coopératif (FCC) nouvellement fondée, réclamait à cors et à cris les protections concernant les droits de la

personne face aux pouvoirs jugés abusifs accordés à la police en vertu de dispositions précises du Code criminel et il en allait de même devant les procédures injustes contenues dans la Loi sur l'immigration. La FCC réclama également une législation contre toute discrimination et la proclamation d'un engagement canadien à l'égard des libertés fondamentales de parole, d'association et de la presse. En 1945, un député fédéral et également membre de la FCC déposa à la Chambre des communes la première motion proposant une charte constitutionnelle des droits. Ce fut le début d'une longue campagne pour l'inclusion d'une charte des droits dans la Constitution, assortie de garanties de droits pour les minorités, de droits à l'égalité, de liberté de parole et de liberté de réunion. En 1947, le gouvernement provincial FCC de la Saskatchewan présenta la première législation complète portant sur les droits de la personne au Canada.

Parallèlement à cette initiative, durant la Grande dépression et la Seconde Guerre mondiale, diverses associations du Barreau à travers le Canada, s'inquiétaient des accrocs aux libertés civiles fondamentales. Leur principale source de préoccupation portait sur les violations des soi-disant « droits économiques » : le droit pour chacun de choisir le lieu et le genre d'emploi; d'acheter et de vendre des biens disponibles dans un marché ouvert; de déterminer ou de négocier les prix; d'importer et d'exporter; de constituer ou de développer une entreprise; de ne pas subir de contrôle des prix; de louer ainsi que de mettre fin à des baux[1]. En 1943, l'Association du barreau canadien créa une division des libertés civiles qui prépara des rapports annuels portant sur diverses questions relatives aux libertés civiles durant les années 1940 et, au terme de cette décennie, commença à élaborer une proposition pour une déclaration des droits.

Durant les années 1940, deux événements particuliers faisant état d'abus de la part du gouvernement en matière de droits des citoyens, ont retenu l'attention du public de façon plus marquée : le sort réservé aux Canadiens d'origine japonaise durant la guerre et la tenue secrète des procès d'espionnage. Les Canadiens d'origine japonaise et d'autres personnes d'origine asiatique étaient déjà victimes de discrimination au Canada bien avant le début de la guerre. Lors du déclenchement des hostilités avec le Japon en 1941, le gouvernement du Canada, en vertu de l'autorité que lui conférait la Loi sur les mesures de guerre, obligea les Canadiens d'origine japonaise établis le long de la côte du Pacifique à abandonner leurs terres, leurs maisons et leurs biens et les força à s'installer dans des camps d'internement loin de la région côtière. Quelque temps après, le gouvernement fédéral en déplaça plusieurs vers d'autres régions du Canada. Ces programmes de décentralisation se poursuivirent et en 1945, le gouvernement fédéral déclara que ceux qui ne voulaient pas être déplacés pouvaient être, sur une base volontaire, « rapatriés » au Japon au moment où cela s'avérerait possible. Il était de plus en plus évident que la décision d'être rapatrié n'était pas toujours prise « volontairement », et qu'elle s'appliquait autant à ceux qui avaient été naturalisés, qu'à des citoyens natifs du Canada dont les ancêtres étaient japonais. L'appui de l'opinion publique aux Canadiens d'origine japonaise et le scandale lié au programme de rapatriement, amena le gouvernement fédéral à annuler l'ordonnance qu'il avait décrétée en 1947. Le traitement

infligé aux Canadiens d'origine japonaise durant la guerre laissa une cicatrice profonde dans l'histoire des droits civils au Canada.

Les arrêtés-en-conseil secrets, les procès d'espionnage ainsi que l'affaire Igor Gouzenko en 1945 et 1946, contribuèrent à rendre le grand public en général plus conscient de la nécessité d'une meilleure protection des libertés civiles et des droits juridiques. Ces actions suscitèrent des critiques acerbes à l'égard de la conduite du gouvernement. Le ministre de la Justice, faisant usage de pouvoirs qui lui étaient conférés en vertu de la *National Emergency Transitional Powers Act*, avait l'autorité de détenir « à tel endroit et sous telles conditions qu'il pouvait détenir en tout temps » toute personne soupçonnée de transmettre de l'information confidentielle à un agent étranger. On procéda à plusieurs arrestations. Les détenus furent tenus au secret; on ne les informa pas de leurs droits et on ne porta pas d'accusations. Par la suite, une Commission royale d'enquête, présidée à huis clos par deux juges de la Cour suprême du Canada, eut pour effet que des poursuites furent engagées contre plusieurs personnes parmi celles qui avaient été arrêtées. Lorsque le public découvrit la nature particulière des procédures suivies, il blâma sévèrement le gouvernement. La Division des libertés civiles de l'Association du barreau canadien affirma que si les Canadiens avaient toléré, en temps de paix, de telles violations aux libertés civiles fondamentales, alors « nous [étions]... sérieusement en danger de substituer à la règle du droit [...] les principes étrangers de l'État totalitaire[2] ».
[Traduction libre]

Suite à ces deux événements, les inquiétudes en matière de protection des libertés civiles au Canada ne firent que s'accroître jusqu'à la proclamation de la *Déclaration des droits de 1960*. Même si la Loi sur les mesures de guerre légitimait ces deux tristes épisodes, la Déclaration de 1960 ne réduisait pas les pouvoirs conférés au solliciteur général en vertu de cette Loi, si ce n'est en exigeant du Parlement qu'il examine toute promulgation de cette Loi. La Charte des droits et libertés ne fait pas mention de la Loi sur les mesures de guerre; cependant, les tribunaux sont en mesure de déterminer si, en restreignant un droit ou une liberté garantis, la proclamation de la Loi s'inscrit dans le cadre des limites raisonnables telles que définies à l'article 1 de la Charte.

Suite aux événements qui se produisirent au Québec durant les années 1950, des pressions se firent de plus en plus sentir pour assurer une meilleure protection contre les abus commis par les autorités gouvernementales. Les tribunaux ont statué sur plusieurs éléments de la législation québécoise qui portaient principalement sur les activités des témoins de Jéhovah et sur le Parti communiste du Canada, ce qui allait à l'encontre des libertés fondamentales comme la liberté de religion, de réunion et de parole. De plus, dans la cause célèbre de *Roncarelli* c. *Duplessis*, la Cour suprême du Canada établit que le Premier ministre Maurice Duplessis, agissant à titre de procureur général, avait outrepassé l'autorité de ses fonctions en violant le principe constitutionnel fondamental de la primauté du droit.

L'évolution de cette prise de conscience de la nécessité de protéger les droits fondamentaux de la personne ne s'est pas uniquement produite au Canada dans la période qui suivit la Seconde Guerre mondiale. Les Nations

Unies, créées à la fin de la guerre, prirent des mesures pour définir un modèle de garanties des droits de la personne dans la Déclaration universelle des droits de l'Homme de 1948 et un peu plus tard, dans un certain nombre de conventions. L'élan donné à la création d'une charte canadienne des droits et certains éléments qu'elle devait comporter, résultaient à la fois de l'existence d'un mouvement mondial en faveur des droits de la personne, né après la guerre, et également de la volonté du Canada d'être le chef de file dans ce domaine comme dans bien d'autres en politique internationale. En 1950, le Comité spécial du Sénat sur les droits de la personne et les libertés fondamentales (le Comité Roebuck) proposa que le Canada proclame une charte des droits s'inspirant largement du modèle défini dans la Déclaration des Nations Unies.

Après la Seconde Guerre mondiale, les Canadiens s'appliquèrent à redéfinir les symboles de base de la nation canadienne dans la perspective de notre évolution continue d'un état de colonie à celui de nation. À titre d'exemple, au cours des débats qui ont entouré l'adoption de la Loi sur la citoyenneté en 1946, un député fit remarquer que même si une charte des droits ne fait guère plus qu'expliciter davantage les traditions de liberté inhérentes au régime parlementaire, elle constituerait un symbole, pour tous les Canadiens, en particulier pour les néo-Canadiens, des valeurs et des règles qui prévalent dans notre pays. Il apparaissait évident que la population canadienne, étant de plus en plus composée d'ethnies différentes et devenant ainsi de plus en plus hétérogène, ne pouvait plus se fier à des garanties de libertés civiles non écrites : il s'avéra nécessaire d'élaborer un code de règles écrites.

Lorsque le Parlement adopta la Déclaration des droits en 1960, celle-ci reflétait une conception qui était à ce moment-là acceptable au Canada. La conception des « libertés négatives » à l'égard des libertés civiles façonna la Déclaration, laquelle garantissait aux citoyens une indépendance par rapport à certaines formes d'intervention de l'État. Les deux premiers articles de cette Déclaration définissent la plupart des garanties des droits.

La première partie mentionne le fait que le contenu de la Déclaration se situe dans le prolongement des pratiques et des traditions existantes au Canada :

> *Il est par les présentes reconnu et déclaré que les droits de l'homme et les libertés fondamentales ci-après énoncés ont existé et continueront à exister [...] au Canada*[4].

Cet article contenait des garanties à l'égalité interdisant toute discrimination fondée sur la race, l'origine nationale, la couleur, la religion ou le sexe. Les garanties, se limitant à « l'égalité devant la loi et à la protection de la loi[5] », étaient entièrement conformes à l'esprit des « libertés négatives » de cette Déclaration. Toutefois, elles sembleraient tout à fait inadéquates au futures générations préoccupées aussi bien par le concept d'égalité que par les garanties en matière de procédure. Néanmoins, la Déclaration répondait aux principales inquiétudes de l'époque en la matière d'égalité.

Le deuxième article de la Déclaration définit les garanties concernant les droits juridiques. Ces droits peuvent être suspendus suite à une déclaration

explicite du Parlement; mais, en l'absence d'une telle déclaration, les droits et libertés stipulés à l'article, prévalent. Les tenants des libertés civiles furent déçus des protections des libertés civiles telles qu'accordées en vertu de la Déclaration des droits. La Cour suprême du Canada ne fut pas disposée à conférer à la Déclaration des droits un statut constitutionnel particulier, sauf dans le cas majeur de l'Arrêt Drybones[6] en 1970. Ainsi, en 1972, le juge Bora Laskin de la Cour suprême déclarait :

> *[...] il faudrait avancer des raisons convaincantes pour que la Cour soit fondée à exercer une compétence conférée par la loi (par opposition à une compétence conférée par la constitution) pour enlever tout effet à une disposition de fond dûment adoptée par un Parlement compétent à cet égard en vertu de la constitution et exerçant ses pouvoirs conformément au principe du gouvernement responsable, lequel constitue le fondement de l'exercice du pouvoir législatif en vertu de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867*[7].

Au moment même où la Déclaration de 1960 était débattue, des opposants y relevaient déjà certaines faiblesses. La Déclaration ne s'appliquerait qu'à des questions de compétence fédérale; même dans ce domaine, elle n'avait qu'un simple statut de législation et ne s'avérait être d'aucune façon un texte de loi suprême ou un texte d'enchâssement. Elle accordait de façon explicite au Parlement le droit de légiférer nonobstant ses dispositions. Certains observateurs avaient également prévu que les questions ayant trait aux droits de la personne subiraient des changements d'une importance telle que la Déclaration des droits s'avérerait presqu'aussitôt inadéquate. Plus particulièrement, quelques citoyens commencèrent à croire que les libertés négatives ne protégeaient pas suffisamment les droits des citoyens. Il était certes nécessaire et souhaitable qu'une Déclaration des droits assure une protection pour freiner les abus des pouvoirs publics; mais, il était également nécessaire qu'elle fournisse au gouvernement des moyens pour que ce dernier puisse se faire le défenseur des droits des citoyens et qu'il assure de bonnes conditions qui permettraient à tous les individus de jouir de leurs droits. Ces conceptions devinrent de plus en plus populaires, tout particulièrement parmi les membres et les activistes des mouvements de revendication pour les droits civils au cours des années 1960.

L'objet principal de revendication des mouvements américains pour les droits civils de cette période visait en premier lieu, les droits des Noirs américains; toutefois au fur et à mesure que le mouvement prit de l'importance, il se porta, dans ses revendications pour l'égalité, à la défense des intérêts de plusieurs autres groupes y compris les femmes, les personnes handicapées, les jeunes, les personnes âgées, les homosexuels et les lesbiennes. Les partisans de la plupart de ces mouvements réclamaient davantage que les droits et libertés négatives. Ils demandèrent que le gouvernement intervienne directement pour abolir les obstacles à l'égalité.

La Charte des droits et libertés a amené le Canada sur la voie de l'activisme. Alors qu'on continue à privilégier les libertés négatives traditionnelles, on incite également les gouvernements à rechercher une plus grande égalité pour les Canadiens. À titre d'exemple, les garanties à l'égalité des droits contenues dans la Charte donne aux gouvernements le pouvoir de

s'attaquer aux causes sous-jacentes à la discrimination de façon plus directe. Ceux qui ont rédigé la Charte ont reconnu que les conditions économiques et sociales pouvaient constituer un obstacle à la jouissance des droits à l'égalité. Il furent d'avis que la liberté et les droits des citoyens devaient être protégés par des interventions concrètes de la part du gouvernement et par les libertés négatives traditionnelles.

Les droits à l'égalité contenus dans la Charte (art. 15) s'inspirent des dispositions relatives à l'égalité adoptées dans le passé et ce, de deux façons évidentes. Les dispositions traduisent un intérêt général pour les causes économiques et sociales de l'inégalité. Les fondements de la discrimination tels qu'interdits spécifiquement dans la Charte, la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l'âge, les déficiences mentales ou physiques, ne sont pas exhaustifs; il y a aussi une garantie générale d'égalité de la personne. De plus, les garanties de la Charte ajoutent « l'égalité devant la loi » et le « même bénéfice de la loi » aux catégories d'égalité qu'on retrouvait antérieurement dans la Déclaration des droits. Les garanties des droits à l'égalité sont sans doute le meilleur exemple illustrant l'évolution de la pensée à l'égard des droits fondamentaux de la personne depuis 1960; cependant, on retrouve aussi au chapitre des libertés civiles de la Charte, les mêmes types de changements. Cela est vrai quant aux dispositions portant sur les garanties juridiques, contenues aux articles 7 à 14.

L'article 7 de la Charte, qui commence par une déclaration générale portant sur les garanties juridiques et qui chapeaute les articles spécifiques qui suivent, énonce que :

> *Chacun a droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne; il ne peut être porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale.*

Comme les autres dispositions de la Charte, cet article traite, en termes constitutionnnels, des rapports entre le citoyen et l'État. En énonçant des droits généraux à « la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne », la Charte met l'accent sur une valeur fondamentale de la société canadienne. L'ajout de « il ne peut être porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale » soulève des questions d'une signification particulière au regard de la procédure criminelle. Les termes « principes de justice fondamentale » que l'on retrouve aussi bien au paragraphe 2(*e*) de la Déclaration canadienne des droits que dans la Charte, ont été énoncés afin de garantir à l'individu le droit à un procès équitable, d'être informé des accusations qu'on entend porter contre lui, de présenter sa défense devant un tribunal impartial, et de pouvoir contre-interroger. Ceux qui l'ont écrite étaient d'avis qu'un système de tribunaux ouvert et libre, fondé sur la confrontation des éléments de preuve et des exposés, conçu pour faire surgir la vérité, était fondamental dans toute société libre et démocratique. Un tel système tente de restreindre les possibilités d'intervention arbitraire de l'État.

Au Canada, le droit criminel relève de la responsabilité législative du gouvernement fédéral; on retrouve la plupart des dispositions du droit criminel dans le Code criminel du Canada, promulgué par le Parlement fédéral. Les provinces sont généralement responsables de l'administration de

la justice, y compris de la justice criminelle sur leur territoire. Les tribunaux ont la responsabilité de voir au bon fonctionnement du système de justice criminelle et édictent des règles à cet effet. Les plus célèbres d'entre elles, les Règles du juge, comportent des conditions énoncées par la magistrature anglaise concernant les procédures que les corps policiers doivent suivre lors de la prise de dépositions de suspects.

La Déclaration canadienne des droits a poursuivi la tâche de codifier aussi bien le droit jurisprudentiel ou la *common law* que les principes sous-jacents au Code criminel. Le fait que la Déclaration des droits n'ait pas accordé aux législatures provinciales compétence en matière pénale, domaine de compétence fédérale, ne revêtait pas une aussi grande importance que pour les autres garanties de droits et libertés. Ainsi, les dispositions de la Charte ayant trait aux garanties juridiques sont le fruit d'une longue histoire d'interprétations judiciaires et de décrets législatifs. Étant donné cette évolution complexe de l'interprétation des dispositions portant sur les garanties juridiques telles que contenues dans la Déclaration des droits, il s'est avéré nécessaire d'élaborer dans le détail les dispositions de la Charte.

Les dispositions spécifiques contenues aux articles 8 à 14 de la Charte ont été conçues pour correspondre au fonctionnement du système judiciaire criminel. L'article 8 (« fouilles, perquisitions ou saisies ») et l'article 9 (« détention ou emprisonnement ») concernent les citoyens qui sont détenus pour interrogatoire; l'article 10 a trait à « l'arrestation ou la détention »; et l'article 11 concerne les « inculpés » et l'article 12 traite des sentences. Enfin, les dernières dispositions portant sur les garanties juridiques se rapportent aux témoins : l'article 13 stipule qu'un témoin, en témoignant, ne peut être incriminé lors de procédures subséquentes et l'article 14 prévoit des services d'interprète lorsque la partie ou le témoin ne comprennent pas la langue dans laquelle les procédures se déroulent.

Alors que l'ensemble des dispositions portant sur les garanties juridiques s'appliquent avant tout au système judiciaire criminel, elles ont également une incidence importante dans d'autres domaines où les citoyens sont soumis à des contrôles officiels et réglementaires. Ainsi, même si les affaires criminelles relèvent de la compétence fédérale, les provinces et les municipalités imposent des amendes dans des domaines allant des lois de sécurité publique, où une disposition pénale peut comprendre l'emprisonnement, aux infractions au stationnement où l'amende de trois dollars subsiste encore. La Charte soumet dorénavant les procédures reliées à ces infractions aux mêmes garanties juridiques qui prévalaient autrefois en vertu de la Déclaration des droits dans les cas d'infractions au Code criminel. De même, la protection contre « tous traitements ou peines cruels et inusités » s'applique aux actions d'un grand nombre d'institutions provinciales. Ainsi, par exemple, la législation provinciale sur la santé mentale, les lois régissant les établissements hospitaliers ou les procédures établies à l'intention des patients internés contre leur gré, pourront être également examinées par les tribunaux à la lumière de la Charte.

Ces dispositions portant sur les garanties juridiques sont conçues aussi bien pour influer sur l'administration de la justice que pour éliminer ou restreindre les initiatives des corps législatifs. L'administration de la justice relève de la

responsabilité des procureurs de la Couronne des provinces autant que des procureurs du fédéral mais la responsabilité législative en matière criminelle relève carrément du gouvernement fédéral. La façon dont les provinces administrent la justice étant soumise à la législation fédérale qu'elles ne peuvent modifier, celles-ci n'ont pas la possibilité de changer leur façon d'agir sans le consentement législatif du gouvernement fédéral. Ainsi, même si la clause de dérogation générale de la Charte s'applique aux dispositions portant sur les garanties juridiques, les possibilités pour les provinces d'apporter des modifications aux procédures criminelles sont limitées.

Dans le domaine des pouvoirs policiers, on énonça une déclaration de principe à l'intention des responsables de la justice criminelle aux fins d'une bonne administration et de l'application de la loi. Le paragraphe 24(2) stipule que :

> *Lorsque, dans une instance visée au paragraphe (1), le Tribunal a conclu que des éléments de preuve ont été obtenus dans des conditions qui portent atteinte aux droits ou libertés garantis par la présente Charte, ces éléments de preuve sont écartés s'il est établi, eu égard aux circonstances, que leur utilisation est susceptible de déconsidérer l'administration de la justice.*

Lors d'une enquête, la police ou la Couronne peut utiliser des moyens inadéquats et ainsi obtenir des éléments de preuve qui n'auraient pu être obtenus autrement. Dans quelles circonstances de tels éléments de preuve ainsi obtenus sont-ils recevables contre un accusé? Quelle serait la sanction appropriée pour une action jugée inadéquate par le tribunal?

La doctrine américaine dite du « fruit défendu » statua que de tels éléments de preuve et tout ce qui en découle sont irrecevables devant les tribunaux. Ainsi, une déclaration ou une confession qui aurait été autrement recevable ou même les éléments de preuve matériels recueillis suite à la déclaration, ne sont pas pris en considération par les jurés. Émettons l'hypothèse que la police canadienne met un appareil téléphonique sur écoute électronique sans avoir obtenu l'autorisation requise en vertu du Code criminel. Dans le cours des conversations enregistrées, les policiers entendent parler de mouvements de drogue et, conséquemment, procède à une arrestation. Ils détiennent à la fois des dépositions orales d'un complot et des éléments de preuve matériels au moment de l'arrestation. C'est dans une telle situation que des choix politiques fondamentaux se posent. Ces éléments de preuve sont-ils recevables? Si non, les suspects sont relâchés; si les éléments de preuve sont recevables, les tribunaux donnent alors l'impression de fermer les yeux sur des actions illégales commises par des représentants de l'État. Est-ce qu'un individu soupçonné d'être un criminel peut être libéré suite à des erreurs ou méfaits commis par le corps policier? La Charte accorde aux juges des moyens considérables qui lui permettent d'exercer un contrôle sur la conduite répréhensible de la police.

Les garanties juridiques évolueront dans le cadre général de la Charte et on se rappellera que l'article 1 stipule que les lois aussi bien que les actes dont la justification puisse se démontrer dans certaines circonstances, peuvent être reconnus valables en dépit de leur incohérence apparente avec la Charte. Toutefois, les dispositions portant sur les garanties juridiques comportent en

elles-mêmes des caractéristiques semblables à celles que l'on retrouve à l'article 1. Des termes tels que « principes de justice fondamentale », « les fouilles, les perquisitions ou les saisies abusives », « la détention ou l'emprisonnement arbitraire » ou même « être informé dans les plus brefs délais » accordent la possibilité aux tribunaux de donner plus de substance à la signification changeante de ces normes.

La règle de preuve énoncée au paragraphe 24(2) et les caractéristiques inhérentes aux garanties juridiques exigent des tribunaux qu'ils examinent les actes posés par la Couronne afin qu'ils s'assurent que dans des situations particulières, un juste équilibre a été atteint. Ces caractéristiques ne sont pas reliées uniquement aux lois de nature excessive mais également aux actions excessives. C'est le fondement même de ces caractéristiques.

Notes

1. Voir Walter S. Tarnopolsky, *The Canadian Bill of Rights*, 2e éd., Toronto, McClelland and Stewart, 1975, p. 5.
2. Association du barreau canadien, *1946 Proceedings*, Toronto, 1946, p. 144.
3. *Roncarelli* c. *Duplessis* (1959), R.C.S. 121.
4. Canada, Parlement, Déclaration canadienne des droits : Loi ayant pour objet la reconnaissance et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales, Ottawa, 1960.
5. *Ibid.*
6. *R.* c. *Drybones* (1970), R.C.S. 282.
7. *Curr* c. *The Queen* (1972), R.C.S. 899 à 900.

La Charte des droits, l'unité nationale et la communauté canadienne

La Charte comporte quelques garanties de droits mieux comprises comme étant des efforts pour promouvoir la cohésion sociale et l'unité nationale. Les dispositions contenues dans cette catégorie de droits sont étroitement liées à la fonction sociale de l'État moderne comme l'avait souligné précédemment la Commission : c'est-à-dire la tâche de représenter et de réconcilier les divers aspects de nos divergences culturelles, linguistiques et territoriales. Cette catégorie de droits contenue dans la Charte comprend les droits linguistiques, les droits à l'instruction dans la langue de la minorité, à la liberté de circulation et d'établissement et la garantie que « toute interprétation de la présente Charte doit concorder avec l'objectif de promouvoir le maintien et la valorisation du patrimoine multiculturel des Canadiens. » Ces garanties ne visent pas exclusivement les droits de la personne. Même si cela constitue un objectif fondamental, ces droits ont des retombées importantes sur le fédéralisme canadien et sur les rapports entre les ensembles nationale et provinciales. Ceci est particulièrement vrai en ce qui a trait aux droits à l'instruction dans la langue de la minorité et à la liberté de circulation et d'établissement.

Les discussions qui ont eu lieu entre 1980 et 1982 au sujet de ces garanties portant sur la « communauté nationale » s'apparentaient davantage à une lutte acharnée entre deux ordres de gouvernement qu'à un échange de vues sur les droits des citoyens. Il ressortit de ce débat que les gouvernements étaient préoccupés par les conséquences que les dispositions de la Charte auraient sur leur pouvoir de juridiction, que la Charte était la pièce maîtresse du « fédéralisme renouvelé » tel que promis par le gouvernement fédéral à la population québécoise suite au référendum au Québec, et que l'introduction de la liberté de circulation et d'établissement s'avérait fondamentale dans le cadre des propositions fédérales en vue de maintenir l'union économique.

Tout au long du processus de négociation, les propositions furent sensiblement modifiées. Les dispositions contenues dans la Charte sont le fruit de compromis et de concessions. Au début des années 1980, les relations fédérales-provinciales et les questions ayant trait à l'unité au sein de la fédération préoccupèrent les politiciens et eurent des conséquences sur la Charte. Les dispositions de la Charte qui ont trait aux ensembles et à la cohésion nationale en feront la démonstration. En premier lieu, la Commission s'attardera sur les dispositions relatives aux langues officielles et les communautés culturelles et abordera, dans un deuxième temps, la question de la liberté de circulation et d'établissement.

Les langues officielles et l'instruction dans la langue de la minorité

Les garanties contenues dans la Charte portant sur les droits linguistiques et les droits à l'instruction dans la langue de la minorité se trouvent aux articles 16 à 23. En effet, les articles 16 à 21 confèrent un statut constitutionnel à certaines parties de la législation portant sur les langues officielles du Canada ainsi que du Nouveau-Brunswick. Les résidents du Canada ont droit à

l'emploi du français ou de l'anglais pour communiquer avec l'administration du gouvernement fédéral, de même ils ont le droit de recevoir les services dans l'une ou l'autre langue officielle lorsque la demande est importante ou que l'emploi de l'une ou de l'autre se justifie par la vocation du bureau, ainsi que le droit d'employer le français ou l'anglais dans les institutions du Parlement et dans tous les tribunaux de juridiction fédérale. Les gouvernements peuvent étendre les droits garantis dans la Charte mais non pas les réduire.

L'article 22 stipule que les garanties portant sur la langue dans la Charte n'ont pas pour effet de porter atteinte « aux droits et privilèges, antérieurs ou postérieurs à l'entrée en vigueur de la présente Charte et découlant de la Loi ou de la coutume, des langues autres que le français ou l'anglais ». Cependant, le droit linguistique le plus important et le plus novateur promulgué par la Charte se retrouve à l'article 23. Dans un jugement récent, la Cour d'appel de l'Ontario indiquait que l'article 23 « établit un code qui définit les droits à l'instruction dans la langue de la minorité pour l'ensemble de la nation[1] ». L'article 23 énonce deux droits :

- Les parents qui répondent aux critères énoncés à l'article 23 ont le droit de faire instruire leurs enfants aux niveaux primaire et secondaire dans la langue de la minorité francophone ou anglophone lorsque le nombre des enfants des citoyens qui ont ce droit le justifie.
- Les parents qui répondent aux critères énoncés à l'article 23 ont le droit de faire instruire leurs enfants dans des établissements d'enseignement de la minorité francophone ou anglophone financés par les fonds publics, là où, encore une fois, le nombre des enfants le justifie.

Les jugements rendus par les tribunaux, à ce jour, semblent indiquer que le nombre de parents requis pour que ces dispositions puissent s'appliquer variera d'une région à l'autre du Canada.

Pour avoir droit à l'instruction dans la langue de la minorité, les citoyens doivent répondre à trois critères essentiels. En vertu de l'alinéa 23 (1)*b*), la clause dite « clause Canada », les enfants de parents canadiens qui ont reçu leur instruction au niveau primaire au Canada en français ou en anglais ont le droit d'être instruits, aux niveaux primaire et secondaire, dans la langue correspondante s'ils résident dans une province où les francophones ou bien les anglophones constituent la minorité linguistique. Les frères et les sœurs des enfants instruits en français ou en anglais au Canada ont également le droit de recevoir l'instruction, aux niveaux primaire et secondaire, dans la langue correspondante. Les citoyens canadiens peuvent également jouir de ces droits pour leurs enfants si leur langue maternelle, la première langue apprise et encore comprise, est le français ou l'anglais. Toutefois, cette dernière disposition n'entrera pas en vigueur au Québec tant que l'Assemblée nationale ou le gouvernement du Québec n'en donnera pas l'autorisation. Cette disposition particulière à l'endroit du Québec traduisait une volonté de concilier les préoccupations du gouvernement provincial relatives à l'avenir de la langue française au Québec, en retour de quoi la province accordait son appui à l'ensemble des réformes.

Les droits mentionnés à l'article 23 concernent les individus qui vivent dans une communauté où il existe un nombre suffisant de citoyens dont la langue

maternelle est la langue de la minorité officielle. Les tribunaux doivent établir des critères de définition relatifs à l'énoncé « où le nombre le justifie ». Ainsi, ce droit existera toujours dans la mesure où il existera des concentrations appropriées de personnes parlant la langue de la minorité officielle. Il se peut que, dans les années à venir, le nombre d'enfants d'une région donnée soit inférieur à celui requis pour répondre au critère du « nombre ». Les tribunaux peuvent alors conclure que les pouvoir publics n'ont plus à assurer l'instruction dans la langue de la minorité dans de telles régions et que les services auxquels s'était habituée la population ne seront désormais plus offerts.

L'article portant sur l'instruction dans la langue de la minorité dans la Charte confère des droits positifs. Cet article exige des gouvernements qu'ils garantissent des services éducatifs financés à même les fonds publics là où les circonstances le justifient plutôt que de simplement les autoriser à prendre des mesures. Cette volonté manifeste de donner du mordant à ces droits remonte à la parution du Livre I du Rapport de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme. La Commission recommanda un certain nombre de mesures d'ordre constitutionnel, législatif ainsi que du domaine des politiques gouvernementales, pour permettre aux communautés de langue française et anglaise de coexister et de s'épanouir au Canada.

Les politiques et la législation portant sur les langues officielles dans les institutions fédérales

Dès que le rapport de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme fut présenté, le gouvernement fédéral adopta plusieurs de ses recommandations. En 1969, le Parlement vota la Loi sur les langues officielles, la première d'une nouvelle série de lois et de programmes fédéraux créés en vue de favoriser de meilleures relations entre les deux principaux groupes linguistiques au Canada et de promouvoir l'égalité linguistique au pays. En déclarant le français et l'anglais « langues officielles » et en étendant les droits linguistiques non seulement aux activités du Parlement mais, de façon générale, à celles du gouvernement du Canada, la loi marque un progrès sur la *Loi constitutionnelle de 1867*. Dorénavant, le public a le droit de communiquer et de recevoir les services des ministères, des organismes, des sociétés d'État du gouvernement fédéral et des cours fédérales dans l'une ou l'autre langue officielle.

En 1970, le gouvernement créa le bureau du Commissaire aux langues officielles pour surveiller la mise en œuvre de la Loi sur les langues officielles. Le Bureau a élaboré dans l'ensemble les politiques fédérales en matière de langue :

> *Or, l'action fédérale a justement pour but de résister à cette division simpliste du vécu canadien. Son objectif fondamental est de créer une société dans laquelle les minorités pourront vivre une bonne partie de leur existence dans leur propre langue*[2].

Les politiques linguistiques du gouvernement fédéral s'adressent à la fois à la fonction publique fédérale et à la société canadienne dans son ensemble. Au niveau de la fonction publique fédérale, le gouvernement a visé une

participation équitable des deux principaux groupes linguistiques, la prestation des services gouvernementaux dans les deux langues officielles et l'instauration à la fois du français et de l'anglais comme langues de travail.

La proportion des francophones au sein de la fonction publique fédérale a augmenté de 13 pour cent en 1974 à 27,5 pour cent en 1983, chiffres qui sont à peu près équivalents au pourcentage des francophones dans la société canadienne. Toutefois, il y a très peu de fonctionnaires bilingues dans les régions à faible densité francophone. En 1983, dans les quatre provinces de l'Ouest, il y avait 50 000 fonctionnaires fédéraux. Parmi ces fonctionnaires, un peu moins de 800 étaient qualifiés bilingues dans des postes désignés bilingues et desservant une population d'environ 185 000 francophones dans cette région[3]. Les services offerts en français par le gouvernement fédéral, se sont détériorés dans ces provinces. Les francophones sont également sous-représentés à divers échelons et dans différents types d'activités, au sein de la fonction publique.

Le fait qu'on ne retrouve pas à l'échelle du pays une répartition adéquate de fonctionnaires bilingues signifie que la langue constitue toujours un élément de division au sein du Canada. Certaines études ont démontré que la fonction publique fédérale est le reflet d'un pays divisé en trois groupes : le groupe du Québec, principalement francophone, mais assurant des services bilingues; une « zone bilingue » limitée qui s'étend de Moncton au Nouveau-Brunswick jusqu'à Sault-Sainte-Marie en Ontario, où les services sont offerts dans les deux langues officielles et enfin, le Canada anglais où les services ne sont offerts, pour la plupart, qu'en anglais seulement. Les chiffres sont équivalents à la répartition des francophones au Canada : 80 pour cent vivent au Québec et les autres vivent, pour la plupart, dans la zone bilingue qui s'étend de Moncton à Sault-Sainte-Marie.

Les politiques fédérales en matière de langue visent à accorder aux minorités de l'une ou l'autre des langues officielles, un choix de la langue de travail au sein de l'administration publique qui soit moins limité et plus naturel. Dans les faits, la réalisation de cet objectif s'avère difficile. En dehors du Québec et de la région de la capitale nationale, le français est rarement utilisé sur une base quotidienne comme langue de travail. Le fait d'avoir mis sur pied une infrastructure de « documentation bilingue » et de « postes bilingues occupés par des fonctionnaires bilingues » n'a pas contribué à ce que les employés se sentent libres de travailler dans la langue où ils sont le plus à l'aise. Des données statistiques publiées par le Conseil du Trésor pour l'année 1981 en ce qui a trait à la langue de communication interne montrent que dans les régions bilingues, les anglophones font usage du français dans 18 pour cent des cas alors que les francophones font usage de l'anglais dans 47 pour cent des cas. En dépit de l'usage relativement peu fréquent du français par les francophones, des données du Conseil du Trésor indiquent que les francophones sont relativement plus satisfaits que les anglophones (72 pour cent comparativement à 49 pour cent) de ces proportions relatives à l'usage de la langue parmi les fonctionnaires occupant des postes bilingues. Ces données statistiques amenèrent le Commissaire aux langues officielles à se demander si « dans ce cas, le mieux ne serait pas l'ennemi du bien. Autrement dit, ne serait-ce pas, au vu des données, faire preuve de paternalisme que de

suggérer que les francophones aimeraient utiliser davantage leur langue maternelle?[4] »

Le programme sur le bilinguisme dans la fonction publique a connu un énorme succès. En quinze ans, la représentation des francophones a atteint des proportions semblables à celle de leur représentation dans la population canadienne, le nombre d'anglophones bilingues a augmenté de façon spectaculaire et la quantité de services bilingues au public s'est accrue dans certaines régions du pays. Cependant, il est évident que les objectifs ayant trait au bilinguisme dans la fonction publique fédérale n'ont pas été atteints si ce n'est dans la région de la zone bilingue limitée; la politique relative à la langue de travail a connu encore moins de succès.

Le gouvernement fédéral a également conçu ses politiques linguistiques en fonction de la communauté canadienne dans son ensemble. Les objectifs visés par ces programmes consistent à promouvoir le bilinguisme parmi les Canadiens, à mettre en valeur et à protéger la langue officielle des minorités et à encourager les Canadiens à reconnaître le statut d'égalité des deux langues officielles. Il n'appartient pas à la Commission de procéder à une révision de ces programmes; cependant, afin de bien montrer la rapidité avec laquelle le bilinguisme a progressé chez les anglophones, nous reprendrons ici un commentaire qu'avait fait l'ancien Commissaire aux langues officielles au sujet du programme qu'il qualifiait d'« une percée canadienne inégalée en didactique des langues[5] ».

Selon une autorité américaine en matière d'apprentissage de la langue :

> *Méthode d'enseignement des langues étudiée plus que toute autre, sujet d'innombrables articles, l'immersion est plus qu'une réussite parmi d'autres. Elle pourrait bien être, d'après les spécialistes, la méthode qui donne aujourd'hui les meilleurs résultats*[6].

Le succès qu'a connu, dans notre pays, l'instruction en français par immersion est attribuable au fait que les Canadiens anglais ont réalisé qu'il y avait entre autre des avantages économiques reliés au bilinguisme et qu'il y avait une grande disponibilité de programmes. La demande d'inscriptions dans ces programmes s'est accrue de manière phénoménale et le nombre d'écoles offrant l'instruction en français par immersion a proliféré. De 1977–1978 à 1984–1985, le nombre d'écoles offrant des programmes d'immersion en français est passé de 237 à 988, représentant une augmentation de plus de 300 pour cent. Le nombre total d'inscriptions pour l'année 1984–1985 s'élève à près de 150 000[7]. Les inscriptions se retrouvent principalement au niveau primaire bien qu'on ait constaté récemment une tendance à l'immersion au niveau secondaire. Chaque année, l'ampleur des groupes s'inscrivant à ces programmes augmente.

Au cours de la dernière décennie, le gouvernement fédéral a encouragé plusieurs provinces à devenir officiellement bilingues et ce, dans l'espoir que d'autres provinces, particulièrement l'Ontario, suivent l'exemple du Nouveau-Brunswick qui avait proclamé en 1969 une loi sur les langues officielles pour sa province. Malgré l'appui des provinces aux programmes d'immersion et à l'instruction dans la langue de la minorité, et les diverses mesures prises par des provinces comme l'Ontario pour augmenter le bilinguisme dans les

services au public et promouvoir le français dans les activités de la vie de tous les jours, le Nouveau-Brunswick fut la seule province qui, de son propre chef, proclama une loi faisant du français et de l'anglais les langues officielles de la province.

Même si toute politique de bilinguisme officiel doit se fonder sur un cadre juridique, le bilinguisme ne peut se résumer à une simple question de droits juridiques. Les manifestations récentes de l'opinion publique au Manitoba et au Nouveau-Brunswick à l'égard du bilinguisme nous rappellent que certaines réactions de la part du public peuvent faire régresser la politique du bilinguisme au Canada. Il est toutefois encourageant de constater l'existence de pressions de la part du public en faveur du bilinguisme et de réactions positives des parents et des enfants aux services d'immersion offerts par le gouvernement, ce qui contribuera à surmonter la barrière de la langue. Certes, il reste beaucoup à faire. Des efforts soutenus devront être déployés pour préserver les deux langues officielles du Canada à l'échelle de la fonction publique. La Commission estime qu'il est important de raffermir les acquis du passé et de poursuivre la tâche à partir de ce qui a été fait jusqu'à maintenant. Toute notre histoire, aussi bien que les événements récents, montrent qu'il est essentiel que le gouvernement continue à jouer un rôle de premier plan.

Les actions législatives et gouvernementales ne révèlent qu'une partie des efforts déployés pour promouvoir la politique du bilinguisme et des langues officielles au Canada. Les droits constitutionnels nouveaux portant sur l'instruction dans la langue de la minorité et sur la reconnaissance constitutionnelle des deux langues officielles, sont les principales composantes des initiatives fédérales pour préserver et promouvoir les langues officielles à la grandeur du pays.

Les initiatives fédérales en matière constitutionnelle se rapportant à la langue depuis 1968

Suite aux recommandations qui posent le principe de modifications à la *Loi constitutionnelle de 1867*, venant la *Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme*, le gouvernement fédéral prôna la reconnaissance des langues officielles et des droits à l'instruction dans la langue de la minorité. Cette Commission recommanda que l'article 93 de la *Loi constitutionnelle de 1867* soit amendée pour prévoir que :

> *Chaque province établira et soutiendra des écoles primaires et secondaires utilisant l'anglais comme unique langue d'enseignement et des écoles primaires et secondaires utilisant le français comme unique langue d'enseignement et ceci dans les districts bilingues et les autres régions appropriées que déterminera la législation provinciale; mais aucun terme du présent article ne sera interprété comme interdisant les écoles où l'anglais et le français auraient une importance égale en tant que langues d'enseignement ou celles qui pourraient dispenser l'enseignement dans une autre langue*[8].

Ailleurs dans son Rapport, la Commission affirma que les parents devaient avoir la liberté de choisir la langue officielle dans laquelle leurs enfants

recevraient l'instruction et que cette instruction devait être subventionnée à même les fonds publics lorsque le nombre le justifie.

Dans le Livre blanc publié en 1968 et intitulé : « Une Charte canadienne des droits de la personne[9] », le ministre de la Justice, Pierre Trudeau, proposait que les recommandations de la Commission soient enchâssées dans un projet de loi constitutionnelle. Il devait l'élaborer un an plus tard comme Premier ministre. Les droits linguistiques, disait-il, sont des droits de la personne qui devraient être garantis à tous les citoyens quelque soit leur lieu de résidence au Canada. Les droits linguistiques, tout comme les autres droits de la personne, assurent des garanties essentielles aux individus, à la fois dans leurs rapports avec les gouvernements et dans leurs rapports entre eux[10]. Suite à la publication du rapport de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, le gouvernement du Canada proposa d'enchâsser les droits linguistiques et les droits à l'instruction dans la langue de la minorité. Cette prise de position resta quasi inchangée tout au long des années 1970.

Les événements survenus au Québec au cours des années 1970, ainsi que les efforts déployés par les gouvernements successifs en vue de freiner le déclin de l'usage et du statut du français chez les Québécois, furent à l'origine de l'éloignement progressif du principe de l'universalité du libre choix pour les parents. Se fondant sur les recommandations de la Commission d'enquête sur le statut de la langue française et des droits linguistiques au Québec (la Commission Gendron de 1972), le gouvernement provincial de Robert Bourassa proclama, en 1974, le français seule langue officielle de la province. Cette proclamation ne fut pas prisée par le gouvernement fédéral qui incitait les provinces à s'engager dans la voie du bilinguisme. De plus, dans un effort pour diriger les enfants des immigrants vers les écoles françaises, la législation québécoise restreignait l'accès à l'instruction dans la langue anglaise à ceux qui s'exprimaient avec aisance en anglais.

Suite à l'élection du Parti québécois et à l'entrée en vigueur, en 1977, de la Charte de la langue française (Loi 101), la politique du gouvernement du Québec s'écarta de manière beaucoup plus marquée de celle du gouvernement fédéral. En plus de proclamer le français seule langue officielle, la Charte québécoise statua que le français serait la seule langue utilisée dans les comptes rendus officiels des débats de l'Assemblée nationale, que les jugements rendus par les tribunaux du Québec ne seraient rédigés qu'en français, et que le texte français des législations serait la seule version authentique. Les autres parties de la Charte de la langue française du Québec touchent aux questions se rapportant à l'usage du français au travail et dans la vie de tous les jours.

La Charte de la langue française du Québec stipula également que, sauf dans des cas limités et à titre provisoire, seuls les enfants dont au moins l'un des parents avait reçu l'instruction en anglais au Québec seraient admissibles à l'école publique anglaise, à moins qu'un accord de réciprocité intervienne avec une autre province garantissant aux élèves de langue maternelle française l'accès à l'école française. En 1979, à St-Andrews en Nouvelle-Écosse, les Premiers ministres des provinces canadiennes, lors de leur réunion annuelle, ont convenu d'appliquer une telle réciprocité (l'Accord de

St-Andrews). Toutefois, la « clause Canada » de la Charte des droits supplanta cet Accord en donnant l'accès à l'instruction dans la langue de la minorité aux enfants des citoyens admissibles en vertu de l'article 23 de la Charte canadienne.

Les événements qui se sont déroulés au Québec au cours des années 1970, à partir du Rapport de la Commission Gendron jusqu'à la législation du Parti québécois sur la langue, ont eu des conséquences inéluctables sur la politique linguistique du gouvernement fédéral. La législation du Québec sur la langue a renforcé le gouvernement fédéral dans sa détermination à protéger les collectivités de langue française en dehors du Québec. Les requêtes de la minorité anglophone du Québec pour la protection et la garantie de leur langue démontrèrent que les minorités de langue anglaise au Canada recherchaient autant de garanties que les minorités de langue française. Toutefois, il était évident que le gouvernement du Québec n'adhérerait pas au principe universel du libre choix pour les parents puisqu'à ses yeux, un tel principe exercerait des pressions excessives sur l'avenir de la langue française dans cette province.

Les dispositions des droits à l'instruction dans la langue de la minorité de la Charte de 1982 représentaient un compromis de la part du gouvernement du Canada. En remplaçant le principe universel du libre choix pour les parents par la « clause Canada », ce gouvernement s'est éloigné de ses positions initiales. De plus, la clause concernant les néo-Canadiens ne pouvait entrer en vigueur au Québec sans le consentement de cette province. Le gouvernement du Québec n'était pas disposé à accepter cette proposition parce qu'il était convaincu que l'éducation et les questions de langue relevaient et devraient relever de la compétence provinciale et ne pas être assujettis à des critères externes. Le gouvernement du Québec n'a pas encore adhéré à la *Loi constitutionnelle de 1982*. Néanmoins, ces dispositions de la Charte canadienne font maintenant partie de la loi fondamentale du pays et s'appliquent autant au Québec qu'ailleurs au Canada. Dans des décisions récentes, les tribunaux ont jugé que certaines parties de la Charte de la langue française du Québec étaient en contradiction avec la Charte des droits; ils ont statué que dans les cas de conflit, la Charte des droits aura préséance[11].

Le multiculturalisme

L'article 27 de la Charte stipule que « toute interprétation de la présente Charte doit concorder avec l'objectif de promouvoir le maintien et la valorisation du patrimoine multiculturel des Canadiens ». Il est probable que cet article ait des effets modérateurs et régulateurs sur les lois qui porteront atteinte aux fondements de la société multi-ethnique et de la tolérance culturelle. La Charte définit le multiculturalisme comme étant un élément distinctif du patrimoine des Canadiens et reconnaît ainsi l'apport culturel et les attentes des nombreuses communautés culturelles au Canada.

Le multiculturalisme en tant qu'objectif politique est relativement récent au Canada. La colonisation des provinces des Prairies par les immigrants européens au début du XX^{e} siècle, l'emploi des manœuvres chinois, antérieurement, pour la construction du chemin de fer du Canadien Pacifique ainsi que

l'émigration plus récente de Noirs américains en Nouvelle-Écosse, sont autant d'événements dans la mythologie canadienne de la « mosaïque » culturelle. Jusqu'à la fin de la Seconde Guerre mondiale, les institutions canadiennes ne reflétaient que très peu la dualité canadienne et la diversité ethnique était à peine reconnue. Au cours de la période qui suivit la guerre, on vit apparaître divers courants d'opinion en faveur d'une redéfinition de notre collectivité en tant qu'entité nationale. La grande affluence d'immigrants au Canada après la Seconde Guerre mondiale a probablement rendu cette transformation inévitable. À la suite de ces changements, des pressions furent exercées pour modifier les symboles du gouvernement et de la société afin qu'ils reflètent le caractère multi-ethnique de notre communauté nationale.

Les politiques modernes de multiculturalisme du gouvernement fédéral ont été inspirées par le rapport de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, au même titre que l'a été l'approche gouvernementale récemment adoptée à l'égard des politiques linguistiques. Même si la Commission n'avait pas le mandat de traiter des questions relatives « aux autres groupes ethniques », elle consacra, suite à des pressions d'un certain nombre de groupes ethniques, un livre complet de son rapport composé de six livres à l'étude exhaustive de la « troisième force » au Canada.

Le gouvernement fédéral était préoccupé par la question du bilinguisme; cela peut justifier le choix du moment pour introduire la politique de multiculturalisme. En effet, le fait que la politique de multiculturalisme fut implantée à la suite de la *Loi sur les langues officielles de 1969* constituait une façon pour le gouvernement fédéral de réfuter les critiques formulées par certains Canadiens des provinces de l'Ouest à l'égard des politiques sur le bilinguisme. Concevoir le multiculturalisme comme n'étant qu'une façon de s'assurer d'un appui plus marqué à la cause du bilinguisme, ainsi que l'ont fait un certain nombre de Canadiens, s'avère une interprétation limitée de la portée de cette politique. De fait, la politique de multiculturalisme repose sur plusieurs éléments inter-reliés. Les changements profonds qui se sont produis au sein de la société canadienne après la Seconde Guerre mondiale ont été à l'origine d'une redéfinition en partie informelle de la nature même de la communauté canadienne. Une nouvelle répartition de statut des groupes linguistiques et ethno-culturels était en train de se produire au sein de cette société.

La politique de multiculturalisme constituait, aux yeux du gouvernement fédéral, un autre élément contribuant à la restructuration de la société :

> *Le multiculturalisme, dans un cadre bilingue, apparaît au gouvernement comme le meilleur moyen de préserver la liberté culturelle des Canadiens. Une politique de ce genre devrait permettre de réduire la discrimination et la jalousie qu'engendrent les différences de culture. Pour que l'unité nationale ait une portée personnelle profonde, il faut qu'elle repose sur le sens que chacun doit avoir de sa propre identité, c'est ainsi que peuvent naître le respect pour les autres et le désir de partager des idées et des façons de voir. Une politique dynamique de multiculturalisme nous aidera à créer cette confiance en soi qui pourrait être le fondement d'une société où régnerait une même justice pour tous*[12].

La Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme a énoncé les prémisses de la politique fédérale en ces termes : « couper de ses racines l'homme, être pensant et sensible, risquerait tout simplement d'appauvrir sa personnalité et de priver la société d'une partie des valeurs qu'il lui apporte[13] ».

Toutefois, peu d'années après l'introduction de la nouvelle politique, il parut évident que les résultats obtenus s'écartaient des objectifs qui avaient été fixés initialement. Certains adversaires allèrent jusqu'à considérer l'appui de l'opinion publique aux autres groupes ethniques constituant la troisième force, comme étant ni plus ni moins qu'une façon d'apporter une assistance au folklore ethnique, et ils qualifièrent le multiculturalisme de « chants et danses » traditionnels[14].

D'autres critiques alléguèrent que cette politique contribuait à maintenir les différences culturelles parmi les Canadiens vivant ensemble au sein d'une communauté nationale. Plusieurs membres des groupes ethniques s'inquiétaient d'être « enfermés » à l'intérieur de frontières ethniques. Comme le mentionna à la Commission un groupe multiculturel, « Les Canadiens appartenant aux groupes ethniques [...] sont venus ici pour être Canadiens » [Traduction libre], (Mémoire présenté par le Conseil des organisations ethnoculturelles nationales du Canada, le 31 octobre 1983, p. 3). À l'opposé, un autre groupe déclara :

> *Tant et aussi longtemps que les valeurs de la société seront celles du groupe culturel dominant, qu'il s'agisse du groupe anglo-saxon ou du groupe anglo-celtique, au détriment des valeurs et des traditions des autres groupes, alors ces groupes minoritaires seront toujours victimes de discrimination même s'il ne s'agit pas de discrimination sous-jacente aux lois ou de discrimination non déguisée.*
>
> [Traduction libre], (Association multiculturelle de Thunder Bay, transcription, Thunder Bay, le 17 octobre 1983, vol. 26, p. 5191.)

La Commission estime qu'une politique multiculturelle devrait veiller au maintien de cette diversité ethnique sans isoler ces groupes qu'une telle politique vise à secourir. Elle devrait permettre à tous les Canadiens de conserver et de promouvoir leur culture et leurs traditions tout en étant conforme aux aspirations du Canada pour une plus grande égalité entre les individus.

S'adapter à une société multiculturelle exige beaucoup plus qu'une simple reconnaissance de sa diversité et qu'un compromis au niveau des symboles. Lorsque le multiculturalisme englobe la diversité raciale, comme cela a été de plus en plus le cas au Canada, il peut s'avérer urgent de faire face au racisme et de le combattre. Le racisme peut être une source d'angoisse dans la vie quotidienne des minorités « visibles ». Les Canadiens considèrent qu'ils ne sont pas racistes. Or, l'évidence montre que les minorités ethniques et particulièrement certaines minorités « visibles », sont victimes de discrimination systémique au Canada. Quelques études récentes ont démontré que certaines minorités « visibles » n'avaient que très peu de chances de participer pleinement à la vie économique et sociale de la collectivité et que le racisme en était la cause[15].

Il est peu probable que des changements au niveau des symboles, et des programmes d'action positive, et même l'interdiction de toute discrimination fondée sur la race en vertu de la Charte, parviennent à éliminer à la source les causes de la discrimination systémique. Le rapport du Comité spécial sur les minorités « visibles » dans la société canadienne intitulé : « L'égalité, ça presse! », contient 80 recommandations visant à combattre la discrimination fondée sur la race. Ces recommandations contiennent des propositions visant l'amélioration de la formation linguistique des immigrants, l'introduction de programmes d'action positive sur une base facultative dans les politiques relatives à l'embauchage et à l'avancement, la modification de certaines dispositions du Code criminel relatives à la propagande haineuse, l'élargissement de l'appui aux arts multiculturels et la promotion du respect de l'observance des fêtes nationales et religieuses des divers groupes culturels. Dans le cadre de cette recherche, la Commission n'a pas abordé la question de la discrimination raciale de façon aussi approfondie que l'avait fait le Comité spécial. Néanmoins, la Commission constate qu'au Canada, la discrimination fondée sur la race résulte en une dérogation injustifiée et indéfendable des droits de certains individus, et en un gaspillage tragique de potentiel humain. Les efforts en vue d'atteindre une plus grande égalité entre les individus au sein de la communauté canadienne devront être poursuivis.

La liberté de circulation et d'établissement

La Commission étudiera également les garanties de liberté de circulation et d'établissement par rapport aux dispositions de la Charte portant sur la cohésion nationale. La liberté de circulation et d'établissement garantie par la Charte aux Canadiens est inscrite pour la première fois dans un texte constitutionnel.

L'article 6 de la Charte garantit à tout citoyen canadien le droit de demeurer au Canada, d'y entrer ou d'en sortir. Ce droit correspond aux dispositions qui se trouvent dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, ratifié par le Canada en 1976. L'article garantit également aux citoyens et aux personnes ayant le statut de résident permanent au Canada le droit d'établir leur résidence et de gagner leur vie n'importe où au pays. Le raisonnement sous-jacent à la liberté de circulation et d'établissement dans tout le pays est fondé sur deux hypothèses : les barrières à la mobilité de la personne gênent le fonctionnement de l'union économique canadienne; et la citoyenneté commune signifie la liberté de mouvement dans tout le pays, sans restriction des limites établies au niveau provincial ou fédéral.

Le paragraphe 3 de l'article 6 limite la liberté de circulation et d'établissement de deux façons. Il permet l'imposition de restrictions en vertu de lois et usages d'application générale dans une province (telles que les conditions générales d'emploi relatives à la santé, aux conditions d'admissibilité et d'adhésion syndicale), lorsque ces lois et usages n'établissent aucune distinction fondée principalement sur la province de résidence passée ou actuelle. De plus, il autorise les provinces à imposer de justes conditions de résidence à titre de critère d'admissibilité pour l'obtention des services sociaux publics. Le paragraphe 4 permet aux provinces de poursuivre des programmes

créés en vue d'améliorer la situation d'individus défavorisés, socialement et économiquement, lorsque le taux d'emploi dans la province est inférieur à la moyenne nationale.

Mis à part le fait que le paragraphe 4 puisse restreindre la liberté de circulation et d'établissement des Canadiens, celui-ci utilise le libellé « taux d'emploi » pour lequel il n'existe aucune donnée disponible. Le « taux d'emploi » n'est pas le contraire du taux de chômage, avec lequel les Canadiens sont familiers, puisque les données statistiques s'y rapportant sont publiées mensuellement par Statistique Canada. Sachant que le taux de chômage dans une province s'élève à 10 pour cent, nul ne peut en déduire qu'inversement le taux d'emploi est de l'ordre de 90 pour cent dans cette province.

Statistique Canada publie effectivement des données statistiques sur le rapport emploi/population qui représente le nombre de personnes qui travaillent, exprimé en pourcentage de la population âgée de quinze ans et plus. Toutefois, les fonctionnaires de Statistique Canada et de plusieurs ministères provinciaux du travail doutent que ces données statistiques puissent être recevables devant les tribunaux, dans le cadre d'un examen constitutionnel, en tant qu'indicateurs fiables du « taux d'emploi ». Jusqu'à présent, les tribunaux n'ont pas eu à se prononcer sur cette question. Ainsi, trois ans après l'entrée en vigueur de la Charte, les Canadiens ne se sont toujours pas entendus sur le contenu de la banque de données nécessaires à l'application pratique d'une clause importante de la Charte qui touche les droits des citoyens.

Il est probable que lorsque les tribunaux définiront le « taux d'emploi », certaines provinces, dont les taux de chômage se situent au-dessus de la moyenne, donnée visible au niveau politique qui suscite une réaction du public, auront également des taux d'emploi au-dessus de la moyenne et par conséquent seront dans l'impossibilité d'invoquer le paragraphe 4. Il est également plausible de penser que lorsqu'une cause sera finalement plaidée devant la Cour suprême, divers gouvernements favoriseront diverses définitions et s'appuieront sur des études statistiques contradictoires pour défendre leurs positions. L'hypothèse générale voulant que toute législation constitue un défi à l'avenir s'avère tout particulièrement vraie dans le cas du paragraphe 6(4) de la Charte.

Lorsqu'interprété par les tribunaux, ce paragraphe aura des effets sur la circulation et l'établissement d'un grand nombre de Canadiens. Le nombre actuel de provinces appelées à mettre en œuvre des mesures visant à améliorer la situation d'individus défavorisés socialement ou économiquement dans la province dépendra de la répartition des taux d'emploi entre les plus grandes et les plus petites provinces.

À la lumière de cette éventualité, il est bon de se rappeler que les provinces ont donné leur accord à la liberté de circulation et d'établissement des personnes lors des négociations constitutionnelles qui ont précédé l'adoption de la Charte. Elles ont réclamé des amendements à la proposition du gouvernement fédéral relative à la liberté de circulation et d'établissement non pas pour attaquer le principe général contenu dans la clause, mais plutôt

pour s'assurer qu'elles conserveraient l'autorité de gouverner efficacement leur territoire.

Comme Allan Blakeney, alors Premier ministre de la Saskatchewan, le mentionnait :

> *Même si nous entendons respecter nos engagements à maintenir et à améliorer l'union économique canadienne, les gouvernements provinciaux doivent également s'acquitter de leur obligation d'offrir aux Canadiens résidant sur leur territoire les chances de participer à la vie économique de la province*[16]. *[Traduction libre]*

Le pouvoir des gouvernements provinciaux de déroger à la clause portant sur la liberté de circulation et d'établissement est restreint par un certain nombre de conditions. L'article 1 de la Charte, la clause dite « des limites raisonnables », s'applique aux projets des provinces portant sur l'emploi préférentiel. L'article stipule que toute restriction aux droits et libertés garantis par la Charte doivent être raisonnables et justifiables dans le cadre d'une société libre et démocratique. Les lois, les programmes ou les actions des provinces doivent être conçus en fonction de ceux qui sont « défavorisés socialement ou économiquement ». Dans les provinces où les taux d'emploi sont inférieurs à la moyenne nationale, les programmes pourraient énoncer des critères favorisant les résidents qui répondent à des normes de compétence particulières sans pour autant imposer une interdiction générale à la liberté de circulation et d'établissement. L'élément le plus positif, du point de vue de l'union économique canadienne, réside sans doute dans le fait que les dispositions portant sur la liberté de circulation et d'établissement pourront vraisemblablement avoir plus d'effets dans les provinces où les besoins sont les plus grands : celles où il y a de meilleures chances d'obtenir un emploi.

La Commission croit que les tribunaux auront à jouer un rôle important dans l'interprétation des garanties portant sur la liberté de circulation et d'établissement. Ce faisant, ils s'engageront à fond dans la tâche de réconciliation des intérêts nationaux et provinciaux ainsi que des droits des citoyens. Un observateur faisait remarquer qu'en définissant la nature raisonnable des actions des gouvernements provinciaux restreignant la circulation et l'établissement des personnes, les tribunaux seront forcés de faire l'équilibre entre les intérêts de la communauté nationale et les intérêts plus particuliers de la collectivité locale :

> *Dès lors, il se peut qu'il n'y ait point de solution de rechange à cette approche de l'équilibre en vertu de laquelle des limites imposées à la liberté de circulation seraient inconstitutionnelles, à moins que les bénéfices découlant de ces limites, au niveau des intérêts de la collectivité locale, ne viennent compenser hors de tout doute le fardeau qu'elles imposent à la liberté de circulation interprovinciale*[17]. *[Traduction libre]*

La Commission aimerait également souligner que, même dans les cas où une province use de son autorité pour restreindre les garanties à la liberté de circulation et d'établissement, le pouvoir du gouvernement fédéral relatif à la disposition portant sur les chances de circuler et de s'établir dans cette

province pourrait encore beaucoup se faire sentir. Par exemple, le gouvernement fédéral peut décider d'interdire toute discrimination à l'égard de la circulation et de l'établissement comme condition préalable à la participation des provinces aux programmes qui sont financés conjointement, ou poser des conditions semblables aux sommes qui sont transférées aux provinces. Toutefois, le fait que les restrictions relatives à la liberté de circulation et d'établissement ont maintenant un statut constitutionnel qu'elles n'avaient pas auparavant peut créer des difficultés d'ordre politique au gouvernement fédéral pour négocier des ententes contractuelles qui outrepasseraient ces droits. Le gouvernement fédéral peut certes établir ses propres règles concernant ses employés et ses critères d'embauche et probablement imposer les mêmes conditions aux compagnies avec lesquelles il traite.

Notes

1. Référence aux *Education Act of Ontario* et *Minority Language Education Rights* (1984), 10 D.L.R. (4ᵉ), p. 691 – 547.
2. Canada, Commissaire aux langues officielles, *Rapport annuel 1983*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada 1984, p. *ii*.
3. Canada, Parlement, Comité mixte permanent du Sénat et de la Chambre des communes de la politique et des programmes de langues officielles, *Procès-verbaux et témoignages*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 20 juin 1984.
4. Commissaire aux langues officielles, *Rapport annuel 1983*, p. 63.
5. Maxwell Yalden, « L'enseignement immersif en français, percée canadienne en didactique des langues » dans *Langue et Société*, n° 12, hiver 1984, p. 3.
6. Stephen D. Krashen, « Le pourquoi de sa réussite » dans *Langue et Société*, n° 12, hiver 1984, p. 61.
7. Canada, Commissaire aux langues officielles, *Rapport annuel 1984*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985, p. 261.
8. Canada, Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, *Rapport*, Livre 1, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1967, p. 140.
9. Pierre Elliott Trudeau, *Une Charte canadienne des droits de l'homme*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1968.
10. Canada, *La Constitution canadienne et le citoyen. Un aperçu des objectifs de la Confédération, des droits des individus et des institutions gouvernementales*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1969.
11. Voir, par exemple, *P.G. (Qué)* c. *Quebec Association of Protestant School Boards*, [1984] 2 R.C.S. 66.
12. Canada, *Débats*, Chambre des communes, vol. VIII, 1971, p. 8545.
13. Canada, Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, *Rapport*, Livre IV, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1969, p. 5.
14. Voir Raymond Breton, « Le multiculturalisme et le développement national au Canada » dans *L'État et la société : le sexe, l'ethnie et la langue au Canada*, vol. 34 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services, 1985.

15. Canada, Chambre des communes, Comité spécial sur la Participation des minorités « visibles » à la société canadienne, *L'égalité, ça presse!* Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1984; Commission royale sur l'égalité en matière d'emploi, *Rapport*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1984; et *Urban Alliance on Race Relations and the Social Planning Council of Metro Toronto, Rapport*, Toronto, 1985.

16. Pouvoirs sur l'économie, *Déclaration d'ouverture*, document n° 800-14/025, p. 2.

17. John B. Laskin, « Mobility Rights Under the Charter », *Supreme Court Law Review* 4, 1982, p. 104.

La Charte et les dimensions politiques des droits

En vertu de la Charte, les Canadiens peuvent maintenant s'engager davantage dans le processus de décision politique. Aux termes des dispositions de la Charte, les citoyens peuvent contester les actions gouvernementales portant sur les droits fondamentaux et les libertés des citoyens. Il s'agit d'un nouvel élément dans la vie politique canadienne. Auparavant, le judiciaire était le principal rempart contre les atteintes du législatif à l'égard des libertés civiles et des droits de la personne et ce, sur la base du principe de la division des pouvoirs. La division des pouvoirs entre les deux ordres de gouvernement, en vertu de la Constitution, a été à maintes reprises invoquée pour empêcher un gouvernement d'agir, lorsque de telles actions, si elles avaient été entreprises par un gouvernement d'un autre niveau, auraient été admissibles. Il était également possible de protéger ses droits au niveau fédéral en ayant recours de façon restreinte à la Déclaration canadienne des droits et en invoquant des arguments peu sûrs fondés sur l'existence d'une Charte des droits « implicite » à notre tradition parlementaire, arguments qui étaient également utilisés dans les questions de compétence provinciale. Le plus souvent les questions de violation des droits fondamentaux n'étaient tout simplement pas soulevées devant les tribunaux.

Les citoyens disposent maintenant d'un grand éventail de motifs sur lesquels ils peuvent se fonder pour alléguer une violation des droits fondamentaux et des libertés. Même si la Charte reconnaît de manière sélective la suprématie du Parlement ou des législatures, ces dernières se doivent d'y référer explicitement et invoquer soit la clause d'exception générale, soit les dispositions définissant les droits à la circulation et à l'établissement ou celles autorisant les programmes d'action positive. De plus, un tribunal doit s'assurer que les projets de législation sont raisonnables et qu'ils peuvent être justifiables. Dès lors, la Charte accorde de nouvelles possibilités de grande importance pour déterminer les limites du pouvoir législatif.

Au cours des trois années qui ont suivi l'entrée en vigueur de la Charte, les mesures les plus manifestes pour établir ces restrictions ont été prises par les tribunaux. Néanmoins, les gouvernements sont d'ores et déjà guidés par l'esprit de la Charte dans leurs discussions de tous les jours concernant les projets de loi et les amendements aux statuts et aux règlements existants. Même si la Charte ne semble pas se situer au premier plan du processus législatif, il n'en demeure pas moins qu'elle doit être présente à l'esprit des législateurs.

Au fur et à mesure que les avocats et leurs clients chercheront à obtenir des tribunaux de nouvelles interprétations et de nouvelles applications de la Charte, la société canadienne connaîtra beaucoup plus fréquemment des situations de litige. La Charte va également permettre aux citoyens, aussi bien qu'aux gouvernements, de développer une plus grande prise de conscience à l'égard des droits fondamentaux au Canada. De plus, la Charte peut sans doute contribuer à améliorer le système parlementaire démocratique en incitant à une plus grande discussion autour des projets de loi et de leurs répercussions sur les droits et libertés des citoyens[1]. Ainsi, la Commission estime que la Charte va modifier la conduite des affaires politiques,

tantôt de manière directe, en incitant les politiciens à prendre davantage conscience des contraintes judiciaires, tantôt de manière moins évidente, en favorisant le développement d'une conscience politique plus au fait des actions gouvernementales sur les droits des citoyens.

La Charte encourage les groupes d'intérêts canadiens qui en ont les ressources et la volonté à entreprendre des procédures judiciaires longues et coûteuses. Par le passé, ces groupes n'ont pas souvent employé la tactique de la contestation judiciaire, sur le plan constitutionnel, pour amener un changement de politique. Même si divers groupes d'intérêts ont, de manière sporadique, défié les politiques de réglementation du gouvernement en se fondant sur les bases du fédéralisme, il n'existe pas de pendant canadien à la pratique utilisée par les groupes d'intérêts américains de présenter des « causes-type » financées par des « fonds de défense juridique ». Cette lacune s'explique sans doute par l'absence antérieure d'exemples importants d'interdictions de nature constitutionnelle autres que celles découlant de la division constitutionnelle des pouvoirs, et par la conception bien connue de la communauté juridique canadienne que le processus de décisions politiques n'était pas du ressort des tribunaux.

D'ores et déjà, certains groupes ont déjà commencé à s'organiser pour entreprendre de telles contestations judiciaires. La création récente du Fonds pour la formation et l'action juridique des femmes en est un bon exemple. Ses partisans espèrent qu'en s'inspirant du succès de l'expérience de l'« *American Legal Defense and Educational Fund, Inc.* », de la « *National Association for the Advancement of Coloured People* (*NAACP*) » et d'autres programmes semblables aux États-Unis, ce fonds permettra aux femmes de tirer profit au maximum des droits à l'égalité, tels que stipulés dans la nouvelle Charte. Cet espoir se fonde sur la conviction que des efforts collectifs des femmes auront une plus grande portée que les poursuites judiciaires individuelles d'autrefois[2].

Certains groupes et certains individus se réclameront de la Charte pour soulever des questions d'ordre politique et pour faire avancer certaines causes dans les débats publics. On peut supposer qu'il y aura des abus, au fil des années, dans les revendications relatives aux droits fondés sur la Charte. Certains peuvent en déduire que le libellé général des dispositions de la Charte ouvre la voie à un champ de possibilités quasi illimitées d'argumentation constitutionnelle et ce, dans tous les domaines de la politique gouvernementale. Les jugements rendus par les tribunaux vont aider à circonscrire le champ des possibilités et des procédures; les premières décisions judiciaires seront cruciales. Mais de quelle façon le grand public se réclamera-t-il de la Charte? Puisque celle-ci met l'accent sur les droits des citoyens, n'y a-t-il pas lieu de croire qu'elle sera à l'origine d'un nouveau comportement politique des citoyens en quête de leurs droits?

La Commission estime que la Charte influera sur la pensée politique des Canadiens. Une dialectique des droits des citoyens, qui a connu une certaine popularité, a vu le jour au Canada au cours des dernières décennies et a déjà modifié l'approche politique à l'égard d'un grand nombre de sujets. De quelle façon, alors, les garanties de droits prévues dans la Charte influeront-elles sur le comportement politique quotidien des citoyens? Certains estiment qu'une longue tradition de lutte pour l'obtention des droits pouvait éroder les valeurs

fondamentales de la collectivité et ébranler les conceptions à l'égard du devoir et des obligations des citoyens. Ils émettent l'hypothèse que la dialectique des droits peut rendre les citoyens moins enclins à concevoir leurs propres droits dans un rapport équilibré par rapport aux droits des autres et au consensus qui prévaut dans la collectivité en général. Dans l'optique plus générale de ce que l'on pourrait désigner par l'expression « inflation des droits de la personne », un philosophe politique avançait récemment l'hypothèse selon laquelle l'attitude à l'égard de la recherche et de l'obtention de droits de même que leurs revendications est justifié en vertu de principes de justice naturelle une telle attitude pourrait interrompre le processus normal qui régit les négociations et les discussions politiques :

> *Ceux qui, sous l'égide des droits de la personne, revendiquent au niveau politique en croyant que l'objet de leur cause tient de la plus haute considération morale, n'ont en réalité aucune intention véritable de négocier [...]. Confrontés à une telle batterie d'arguments massues, les opposants à ces causes dont les partisans se réclament des droits de la personne, sont tenus de recourir eux-mêmes à la même batterie d'arguments [...]. La perspective des droits de la personne a pour effet de prolonger la controverse politique au-delà des limites acceptables et freine ainsi l'évolution normale du débat politique*[3]. *[Traduction]*

Cette perspective ne dépend pas de la reconnaissance juridique ou constitutionnelle de tels droits. Au contraire, on y retrouve essentiellement des revendications de nature politique sous le couvert des droits de la personne. Toutefois, la reconnaissance constitutionnelle d'un grand nombre de droits des citoyens, dont certains sont énoncés en termes très généraux, peut fournir un supplément d'arguments à ceux qui présentent de telles revendications.

Un fonctionnaire d'expérience de la fonction publique fédérale conjecturait récemment sur les défis, tels qu'il les percevait, en même temps qu'il se penchait sur ce que représente la gouverne d'une société axée sur la quête de l'obtention des droits:

> *Le raffinement subtil du domaine général des droits de la personne avec l'apparition d'une multitude d'individus en quête de droits et de protecteurs des droits a constitué l'événement le plus important des dix dernières années; en tant que principal facteur d'évolution de l'appareil gouvernemental, les droits de la personne s'avèrent maintenant l'une des préoccupations majeures des gestionnaires de l'administration publique [...].*
>
> *Le Canada risque de devenir un pays hanté par la question des droits [...].*
>
> *Il est difficile de freiner l'évolution des mouvements de revendication des droits, compte tenu de la difficulté de s'opposer, de façon justifiée, à toute catégorie de droits quelle qu'elle soit*[4]. *[Traduction libre]*

Les commissaires n'ont pas l'intention de s'étendre davantage sur les conséquences de ces changements. La Charte exprime les valeurs traditionnelles de la collectivité et les critères de modération et de justification qu'elle énonce montrent clairement que ces droits ne s'étendront pas à l'infini. Toutefois, en dernière analyse, seul l'ensemble des citoyens pourra empêcher les excès éventuels des citoyens jouissant des droits. Le succès de toute Charte des droits dans l'amélioration de la qualité de la vie des citoyens repose tout

autant sur la façon subtile et responsable avec laquelle ces derniers feront usage du document que sur les interprétations et l'application qu'en feront les tribunaux.

En renseignant le public canadien sur ses droits et libertés, la Charte met l'accent sur la nécessité de maintenir un équilibre continu entre d'une part, les besoins raisonnables et justifiables de la collectivité et, d'autre part, le respect des droits des citoyens. Cependant, la Charte a clairement et à juste titre fait pencher la balance en faveur d'une protection constitutionnelle des droits des citoyens dans leurs rapports avec les gouvernements. Il est évident que les avantages de ce changement sont tributaires d'une attitude vigilante, impartiale et responsable de l'ensemble des citoyens, qui agissent tout aussi bien à titre d'individus que de membres de la collectivité dans la conduite de leurs affaires politiques et juridiques. Il faut être conscient des conséquences qui peuvent se produire lorsque cette confiance est trahie. Cependant, la Commission pense qu'une telle confiance réaffirmera l'engagement des Canadiens à consolider leur avenir dans la sauvegarde des droits de la personne et à renforcer la communauté dans son ensemble. De la même façon, une telle prise de conscience contribuera à renforcer la détermination des Canadiens à sauvegarder et à respecter les droits des autres et les attentes de la collectivité. La Commission entend souligner que la Charte est un instrument nouveau de protection des droits. Même si, dans des cas de violations présumées des droits et libertés, la division des pouvoirs entre le fédéral et le provincial demeure un élément important, elle ne portera pas autant à conséquence. La Charte consacre aux garanties des droits des citoyens dans la Constitution un niveau d'indépendance beaucoup plus grand.

Notes

1. Peter H. Russell, « The First Two Years in Charter Land », étude élaborée à l'intention du *Workshop of Canadian Government Area Group*, Département des sciences politiques, University College, University of Toronto, le 19 mars 1984.
2. M. Elizabeth Atcheson, Mary Eberts, and Beth Symes, *Women and Legal Action: Precedents, Resources and Strategies for the Future*, Ottawa : Conseil consultatif canadien de la situation de la femme, 1984, p. 41 et 42.
3. Thomas C. Pockhington, «Against Inflating Human Rights» dans *The Windsor Yearbook of Access to Justice* 2, 1982, p. 85.
4. A.L. Laframboise, « The Future of Public Administration in Canada » dans *Administration publique du Canada* 25 hiver 1982, pp. 509 et 510.

Les droits à l'égalité et la Charte

Tout au long des audiences de la Commission, les représentants des groupes de femmes, des peuples autochtones, des minorités « visibles » et des personnes handicapées ont beaucoup insisté pour que le Canada consacre de précieux efforts à la recherche de l'égalité.

Plusieurs de ces groupes ont remis en question les notions traditionnelles d'égalité; ils ont ainsi défini en termes généraux, un rôle interventionniste pour les gouvernements se traduisant par des conditions qui favoriseraient un partage plus équitable des chances, des avantages et des obligations entre les individus et les groupes.

La Commission a écouté ce qui avait été dit à maintes reprises dans une littérature abondante sur l'égalité : la définition de la notion d'égalité s'est modifiée substantiellement au cours des dernières décennies dans l'opinion publique. Les garanties des droits à l'égalité, récemment enchâssées dans la Charte canadienne des droits et libertés, reflètent plusieurs de ces changements. Le processus d'élaboration de la Charte lui-même a tiré profit de plusieurs débats parmi les plus soutenus et les plus denses sur la question de l'égalité à s'être jamais déroulés au Canada, si ce n'est lors des audiences publiques tenues devant le Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution.

Il s'est produit une profonde mutation qui s'est exprimée par une transition de l'égalité devant la loi – définie par la notion d'application régulière de la loi – à des notions plus substantives d'égalité. Plusieurs tenants de l'égalité procéduriale espéraient que l'interdiction de toute discrimination non déguisée puisse garantir l'égalité des chances. Cependant, un nombre de plus en plus important de Canadiens en sont arrivés à la conclusion que, même si l'élimination des obstacles de procédure constituait une étape importante dans la recherche de l'égalité, cela n'était pas suffisant. Les conditions sociales, culturelles et économiques empêchent l'égalité des chances. De fait, certains individus et certains groupes affirment que la notion d'égalité signifie non seulement l'égalité des chances, mais également la jouissance des retombées et des avantages de ces chances. Ces conceptions, liées à un ensemble de notions plus substantives d'égalité, font état de ces préoccupations. Les efforts accrus des gouvernements, pour combattre les causes de la discrimination et ses conséquences et pour permettre à tous les Canadiens de jouir au maximum de chances égales et de participer pleinement à la société, s'inscrivent dans cette nouvelle conception qui fait appel à la recherche et au développement d'une notion plus substantive d'égalité.

Au cours des discussions qui ont eu lieu récemment, les notions traditionnelles d'égalité ont été remises en question; il a donc fallu repenser les motifs invoqués depuis fort longtemps en faveur de l'imposition de restrictions à l'égalité. Les Canadiens ont dû examiner plus attentivement les idées reçues sur l'inégalité. Lors des audiences, on a rappelé à la Commission que les valeurs sociales et les mentalités pouvaient être à l'origine des conditions d'inégalité qui persistent toujours dans la société canadienne, et que la recherche véritable de l'égalité ne pouvait être entreprise sans une ferme volonté de changer ces valeurs et ces mentalités.

L'égalité est une notion qui a toujours été au cœur des préoccupations des sociétés démocratiques. On peut juger de la nature politique d'une société par les efforts qu'elle déploie en vue de rechercher une véritable égalité. Les garanties des droits à l'égalité énoncées à l'article 15 de la Charte sont éloquentes à cet égard. Toute question sociale majeure porte à controverse; c'est ainsi que les garanties des droits à l'égalité continueront à susciter des débats d'ordre politique, de même qu'elles généreront des actions politiques et juridiques.

Les garanties à l'égalité ne sont qu'un des aspects de la Charte. Nous devons nous attendre à ce que les diverses interprétations qui seront faites des autres dispositions de cette Charte aient des retombées sur la façon dont seront interprétées et appliquées les garanties des droits à l'égalité. Les dispositions portant sur la « clause des limites qui soient raisonnables » (art. 1) et sur la « disposition de dérogation générale » (art. 33) sont d'une signification toute particulière puisqu'elles attribuent aux gouvernements fédéral et provinciaux le pouvoir de déroger aux garanties des droits à l'égalité.

Bien que l'article 15 de la Charte définisse les droits fondamentaux à l'égalité, d'autres dispositions auront une incidence directe sur l'interprétation qu'on fera des garanties des droits à l'égalité. Par exemple, l'article 28, portant sur l'égalité de garantie des droits pour les deux sexes, stipule que : « Indépendamment des autres dispositions de la présente Charte, les droits et libertés qui y sont mentionnés sont garantis également aux personnes des deux sexes ». L'article 28 s'applique à tous les droits qui sont énoncés dans la Charte. L'article 27, que nous avons examiné précédemment, a trait au maintien et à la préservation du patrimoine multiculturel du Canada, alors que l'article 25 énonce que, même si la Charte garantit certains droits et libertés, cela ne porte pas atteinte aux droits issus de traités ou droits ancestraux des peuples autochtones. Les articles 16 à 23 énoncent les droits portant sur l'usage des langues officielles du Canada et sur l'instruction dans la langue de la minorité, pierre angulaire des programmes relatifs à l'égalité des chances pour les groupes des deux langues officielles. Ils garantissent certains droits quant à l'usage d'autres langues au Canada. Vu l'inexistence d'interprétations judiciaires des garanties des droits à l'égalité énoncées dans la Charte, la Commission ne peut qu'émettre des hypothèses quant à leurs ultimes conséquences. Ceci dit, la Commission est d'avis que les dispositions de la Charte traduisent bien dans leur ensemble la volonté des Canadiens de continuer dans la voie de l'égalité.

L'article 15 : les garanties des droits à l'égalité

Les garanties des droits à l'égalité énoncées à l'article 15 de la Charte canadienne des droits et libertés sont entrées en vigueur le 17 avril 1985. L'article se lit comme suit :

Droits à l'égalité

15(1) Tous sont égaux devant la loi. Tous ont droit à la même protection et aux mêmes bénéfices de la loi, indépendamment de toute discrimination, notamment des discriminations fondées sur la race, l'origine nationale ou

ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l'âge ou les déficiences mentales ou physiques.

(2) Le paragraphe (1) n'a pas pour effet d'interdire les lois, progammes ou activités destinés à améliorer la situation d'individus de groupes défavorisés, notamment du fait de leur race, de leur origine nationale ou ethnique, de leur couleur, de leur religion, de leur sexe, de leur âge ou de leurs déficiences mentales ou physiques.

En effet, le texte du paragraphe 15(1) fait mention de quatre garanties des droits à l'égalité : l'égalité devant la loi, l'égalité pour tous sans exception, l'égalité des avantages et protection égale de la loi. Ces quatre garanties et les dispositions afférentes mentionnées précédemment permettront une interprétation plus large, sur le plan constitutionnel, du concept d'égalité.

La garantie relative à l'égalité devant la loi s'apparente à celle qui avait été énoncée dans la Déclaration canadienne des droits. En vertu de la Déclaration des droits, les tribunaux avaient limité la définition d'égalité à la notion d'égalité d'application régulière de la loi. Cependant, certaines critiques considèrent que ces restrictions relatives aux questions de procédure constituent une faiblesse fondamentale. Or, à partir de 1982, on a senti de plus en plus le besoin d'ajouter aux garanties d'égalité l'application régulière de la loi, des droits qui renvoient à une notion plus substantive d'égalité.

Il est évident qu'en vertu de la garantie de l'égalité devant la loi énoncée dans la Charte, les garanties des droits à l'égalité s'appliquent à l'essence même de la législation. Auparavant, les tribunaux définissaient le concept de l'égalité devant la loi comme s'appliquant uniquement à l'administration de la justice. Ils en étaient venus à la conclusion que l'inégalité dans la législation dépassait le champ d'application de la Déclaration des droits. Cette interprétation eut pour effet de limiter sérieusement dans le passé, la portée des garanties des droits à l'égalité : elle permit aux législatures de faire des distinctions en fonction du sexe ou de la race ou pour d'autres motifs, d'autant que la justice était administrée de façon équitable.

La garantie, énoncée dans la Charte et portant sur la protection égale de la loi, a pour effet d'éliminer toute possibilité que des individus se retrouvent dans des situations où ils seraient privés de leurs droits fondamentaux aux bénéfices de la loi. La nouvelle garantie a pour but d'empêcher l'apparition de situations aussi regrettables. Ainsi, dans l'affaire Bliss, une femme avait travaillé pendant un nombre suffisant de semaines pour être admissible aux prestations de l'assurance-chômage, mais pas suffisamment pour avoir droit de réclamer des prestations de maternité[1]. Étant donné qu'elle était incapable de travailler en raison de sa grossesse, elle ne fut même pas admissible aux prestations normales de l'assurance-chômage. La Cour jugea qu'il n'y avait pas négation du droit à l'égalité fondé sur le sexe : il n'y avait pas discrimination entre hommes et femmes mais entre femmes enceintes et tous les autres, à savoir une forme de discrimination qui n'était pas interdite. La Cour déclara également que l'affaire traitait des prestations et qu'à son avis, la Déclaration des droits ne contenait pas une garantie à l'égalité des prestations. Les groupes de femmes et d'autres groupes contestèrent cette interprétation et réussirent à faire inclure une garantie plus forte que l'on

retrouve maintenant dans la disposition de la Charte traitant des droits à l'égalité des prestations.

Le droit à la protection égale de la loi reprend les termes de la Déclaration des droits, même si celle-ci ne fait que garantir le droit à « l'égalité d'application régulière de la loi ». Il n'existe que très peu de jurisprudence relative à cette disposition. Un autre type de discrimination, qui peut être inclu dans la clause de garantie des droits à l'égalité mais qui ne l'est pas en vertu des autres garanties, concerne des lois en apparence neutres mais qui, dans leur application, s'avèrent discriminatoires. Nous allons nous pencher brièvement sur la question de la discrimination systémique qui résulte de certaines pratiques, en apparence neutres.

Le paragraphe 15(1) énonce que ces garanties à l'égalité s'appliquent indépendamment de toute discrimination et, « notamment », des discriminations fondées sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l'âge ou les déficiences mentales ou physiques. L'énoncé de ces éléments particuliers soulève plusieurs interrogations. Des individus peuvent-ils porter plainte pour déni d'égalité sur d'autres fondements? Dans ce cas, il est à se demander si le test de recevabilité de la cause en litige différera de celui qu'on applique dans les causes où la discrimination présumée s'appuie sur l'un des éléments énoncés? À titre d'exemple, est-ce que les tribunaux seront portés à juger plus sévèrement une cause de discrimination fondée sur l'âge, élément qui est contenu à l'article 15, qu'une cause de discrimination fondée sur l'orientation sexuelle, lequel élément n'est pas énoncé spécifiquement? Si c'est le cas, quel serait le principe qui prévaudrait dans l'établissement d'une hiérarchie des éléments de discrimination?

L'emploi du terme « notamment » à l'article 15 porte à croire que l'énoncé des éléments sur la base desquels toute discrimination est interdite, laisse le champ libre : l'énoncé à l'article 15 de ces éléments particuliers n'est pas exhaustif. Dans l'hypothèse où les tribunaux s'appuient sur les décisions judiciaires rendues en vertu de la Déclaration des droits, ils rendront tout probablement leur décision sur la base des éléments énoncés. Est-ce qu'ils agiront différemment lorsqu'il s'agira de juger une question de discrimination fondée sur d'autres éléments que ceux énoncés?

Un individu alléguant un déni des droits à l'égalité en vertu de certains éléments qui ne sont pas mentionnés à l'article 15 peut devoir faire la démonstration qu'un élément particulier commande une garantie constitutionnelle; une telle condition ajouterait un fardeau à l'individu. Les tribunaux peuvent être amenés à exiger une preuve substantielle avant de juger qu'une législation est discriminatoire sur la base d'un élément non énuméré.

Les tribunaux joueront certes un rôle primordial à l'égard de la mise en application au paragraphe 15(1) de la Charte. Lorsque les gouvernements prendront conscience de l'existence de pratiques discriminatoires, ils feront probablement en sorte que leurs lois s'accordent à l'esprit de la Charte. Les mentalités en matière d'égalité évoluent : la conception de l'égalité d'une génération peut sembler discriminatoire à la génération suivante. Là où les mentalités et la faculté de comprendre évoluent au-delà des exigences établies par la Charte, les gouvernements, sans doute mieux que les tribunaux,

peuvent faire en sorte que les lois reflètent l'esprit général ainsi que les objectifs inhérents aux garanties contenues dans la Charte.

Les droits à l'égalité, tout comme les autres droits garantis par la Charte, ne sont pas absolus. Certaines limites aux droits à l'égalité ont déjà reçu, dans le passé, l'assentiment général. À titre d'exemple, il existe diverses limites d'âge, à savoir l'âge légal de la majorité, l'âge légal pour l'exercice du droit de vote et l'âge de la retraite obligatoire. Les garanties à l'égalité contenues dans la Charte sont assujetties au pouvoir général de dérogation des législatures, ce qui signifie que les gouvernements peuvent légiférer, indépendamment de la garantie constitutionnelle générale à l'égalité. Seule l'opinion publique peut empêcher les gouvernements d'agir ainsi. De fait, les gouvernements ne sont redevables qu'à la population. Lorsque les gouvernements n'ont pas dérogé, de manière explicite, à une garantie à l'égalité, le judiciaire peut tout de même juger si une limite est justifiable, compte tenu des traditions et des règles d'une société libre et démocratique.

Ainsi, toute modification à la portée et à la signification des garanties à l'égalité contenues dans la Charte dépendra de deux facteurs. En premier lieu, l'opinion publique, par l'intermédiaire de groupes de pression, peut exiger l'attribution des garanties à l'égalité à d'autres groupes et peut s'avérer un facteur déterminant dans l'exercice du pouvoir des gouvernements à imposer des limites aux droits à l'égalité en vertu de la clause générale de dérogation. En second lieu, l'interprétation judiciaire des garanties des droits à l'égalité et des limites justifiables se rapportant aux droits à l'égalité dans le cadre d'une société libre et démocratique, aura des conséquences importantes.

Il sera, par ailleurs, nécessaire d'accorder une attention toute particulière à l'éventualité qu'on établisse des distinctions entre les éléments spécifiés faisant l'objet d'une garantie des droits à l'égalité, ou entre les motifs pour lesquels les gouvernements ne peuvent, en vertu de la Constitution, exercer des pratiques discriminatoires. Certains chercheurs ont estimé qu'il serait approprié de se référer à une approche élaborée aux États-Unis. La clause portant sur les droits à l'égalité dans la Constitution américaine ne précise pas les éléments sur la base desquels toute discrimination est interdite. Ainsi, les tribunaux américains ont dû définir, en se fondant sur l'histoire des États-Unis, les éléments les plus susceptibles d'engendrer la discrimination et élaborer des normes d'application dans le cadre de l'examen d'une législation portant atteinte à certains droits. Un strict examen judiciaire est généralement effectué, par exemple, lorsqu'une loi contient des distinctions fondées sur la race et la nationalité. Cela signifie que les tribunaux ont invalidé une loi qui est discriminatoire sur la base de ces éléments, à moins que le gouvernement puisse faire la preuve que cette loi est capitale et que de telles distinctions sont indispensables pour atteindre ses objectifs. S'agissant d'une discrimination fondée sur le sexe, les tribunaux ont utilisé une forme de contrôle intermédiaire. Dans ce cas, les motifs invoqués pour justifier une pratique législative discriminatoire doivent s'appuyer sur un intérêt supérieur du gouvernement, car autrement les tribunaux jugeront cette loi comme constituant une violation des droits à l'égalité garantis constitutionnellement. Les tribunaux ont défini des formes de contrôle minimales dans le cas de législations discriminatoires pour d'autres causes, en exigeant simplement que

les distinctions soient établies de façon rationnelle afin qu'elles puissent avoir un rapport avec un objectif du gouvernement qui soit admissible sur le plan constitutionnel.

Au Canada, le cadre constitutionnel portant sur la protection des droits à l'égalité diffère de celui qui existe aux État-Unis. Notre Charte stipule explicitement que la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l'âge, les déficiences mentales ou physiques sont des éléments qui se doivent d'être garantis sur le plan constitutionnel. Cependant, les raisons justifiant une distinction en fonction de l'âge contenue dans une loi peuvent être différentes de celles que l'on peut invoquer pour l'un ou l'autre des éléments énoncés. Ainsi, un gouvernement poursuivant un certain objectif peut être justifié à faire des distinctions selon l'âge et non pas selon la race; les garanties de protection accordées aux enfants en constituent un exemple. Il appert que dans le cadre de l'article 15 de la Charte et de la clause limitative générale contenue à l'article 1, divers types de justification peuvent être reconnus.

D'autres articles de la Charte peuvent avoir une incidence sur le niveau de la garantie constitutionnelle attribuée aux membres d'un groupe particulier : soit qu'elles augmentent, soit qu'elles diminuent les garanties des droits à l'égalité énoncées à l'article 15. À titre d'exemple, la disposition spéciale selon laquelle tous les droits mentionnés dans la Charte s'appliquent également aux personnes des deux sexes (art. 28) aura sans doute comme conséquence de renforcer l'interdiction de toute discrimination fondée sur le sexe. De même, les garanties de droits à l'égalité de religion à l'article 15, peuvent être consolidées par la garantie générale de liberté religieuse en tant que « liberté fondamentale », énoncée dans une autre disposition de la Charte. Néanmoins, la garantie constitutionnelle accordée aux écoles confessionnelles peut avoir pour effet de restreindre ou de préciser ces droits. De plus, alors que l'article 15 garantit des droits à l'égalité indépendamment de toute discrimination fondée sur l'âge, la *Loi constitutionnelle de 1867* impose des limites d'âge maximum aux membres du Sénat ainsi qu'aux membres des cours supérieures.

La solution ne consiste peut-être pas à suivre l'approche américaine des trois niveaux d'examen; cependant, nos tribunaux peuvent être amenés à exiger diverses formes de justification en vue de garantir différentes catégories de droits à l'égalité.

Les droits à l'égalité et les groupes ethniques

La Charte interdit, au même titre que la Déclaration des droits qui l'a précédée, toute discrimination fondée sur la race et l'origine nationale ou ethnique. Cependant, contrairement à la Déclaration des droits, la Charte énonce également les circonstances dans lesquelles ces distinctions s'avèrent pertinentes par rapport aux garanties des droits des Canadiens. Cela s'applique aux dispositions qui traitent des droits linguistiques. Bien que les expressions « origine nationale » et « langue maternelle » ne soient certes pas synonymes, les garanties à l'éducation dans la langue de la minorité établissent des distinctions entre les néo-Canadiens fondées en grande partie,

sinon indirectement, sur leur origine nationale, au même titre que les garanties établissant des distinctions entre d'une part, les Canadiens qui ne se réclament ni du français ni de l'anglais comme langue maternelle et, d'autre part, ceux qui s'en prévalent.

La garantie des droits ancestraux de même que ceux issus de traités des peuples autochtones prévue dans la Charte sont peut-être le meilleur exemple du conflit qui peut surgir entre les droits à l'égalité de la personne et ceux qui sont propres au caractère ethnique des groupes. Les articles 35 et 37 de la *Loi constitutionnelle de 1982* et l'article 25 de la Charte reconnaissent les droits ancestraux ou issus de traités des peuples autochtones. Certains des commentaires qui suivent vont souligner le caractère collectif de ces droits et leur conflit possible avec l'esprit de certaines dispositions de la Charte et, tout particulièrement, avec les droits à l'égalité. La *Loi constitutionnelle de 1982* ne contient aucune autre disposition comparable se rapportant à d'autres groupes.

En plus de reconnaître et de confirmer les droits des autochtones, l'article 35 de la Loi constitutionnelle reconnaît, pour la première fois dans l'histoire du Canada, comme peuples autochtones du Canada, non seulement les Indiens et les Inuits, mais également les Métis. À la suite d'un projet de modification, lors de la Conférence constitutionnelle des Premiers ministres en mars 1984, l'article 35 garantit également aux personnes des deux sexes l'application des droits des peuples autochtones énoncés audit article. Grâce à cette modification, l'article 35 est maintenant conforme à la disposition de la Charte traitant du droit à l'égalité fondée sur le sexe. L'article 37 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, au caractère particulièrement novateur, prévoyait la participation des autochtones aux discussions futures sur les questions constitutionnelles qui intéressent directement les peuples autochtones du Canada. Les réunions qui suivirent furent « une première » dans l'histoire du Canada : les leaders des principaux groupes autochtones y participèrent au même titre que les Premiers ministres.

L'article 25 de la Charte stipule que celle-ci ne devra pas être interprétée de façon à porter atteinte aux droits des autochtones. Cet article n'entend pas créer de nouveaux droits; au même titre que certaines autres dispositions de la Charte – celles portant sur la langue (art. 21) ou sur d'autres droits non mentionnés dans la Charte (art. 26) –, le but de l'article 25 est d'assurer que la Charte n'entend pas restreindre les droits et libertés qui existent en dehors d'elle. Tel que modifié en 1984, l'article 25 stipule que :

> *Le fait que la présente Charte garantisse certains droits et libertés ne porte pas atteinte aux droits ou libertés – ancestraux, issus de traités ou autres – des peuples autochtones du Canada [...].*

Les dispositions traitant des droits des autochtones dans la Charte soulèvent plusieurs questions. Est-ce que l'article 25 peut être invoqué pour contester les lois en vigueur qui ont restreint ou aboli les traités ou les droits territoriaux? Les tribunaux devront répondre à cette question. De manière plus générale, comment pouvons-nous et comment devrions-nous concilier les droits de la personne de tous les Canadiens avec les droits collectifs de certains groupes

dans le contexte de la collectivité nationale toute entière? Ce sont les Canadiens dans leur ensemble qui devront répondre à ces questions.

Les garanties des droits et libertés de la personne constitue l'idéologie politique dominante en Amérique du Nord. Cette idéologie s'est reflétée au Canada dans la Déclaration des droits de 1960, dans les législations provinciales et fédérale sur les droits de la personne et, depuis 1982, dans notre Charte. La culture des peuples autochtones revêt cependant une autre signification. Dans le Rapport de 1981 intitulé « *Native People and the Constitution of Canada* » préparé par « The Metis and Non-Status Indian Constitutional Review Commission », il est affirmé :

> *[...] la personne, les droits de la personne et la propriété sont les éléments de définition du libéralisme, doctrine fondamentale de la pensée économique et socio-politique au Canada. Cette doctrine s'oppose au système de valeurs des peuples autochtones en ce qu'ils privilégient, de façon plus marquée, la collectivité ou la communauté. Il est étonnant de constater que les Canadiens qui ne sont pas d'origine autochtone, ne puissent comprendre, malgré leur héritage d'idées libérales, l'importance que revêt pour les peuples autochtones ou pour tout autre groupe minoritaire conscient de ce qu'il est, le fait d'être reconnu en tant que collectivité. Ils ne semblent pas réaliser jusqu'à quel point une minorité culturelle est menacée d'extinction par assimilation lorsque le système politique les oblige en tant qu'individus à se référer à la culture de la majorité[2]. [Traduction libre]*

C'est sur la base de ces différences et, d'une certaine manière, de ces questions de principe au niveau culturel que des problèmes surgissent en ce qui concerne la protection des droits de la personne dans le cadre des collectivités autochtones.

On peut se demander quel système de valeurs prévaudra lorsqu'il y aura conflit entre les droits de la personne et ceux de la collectivité. Est-ce que ce sera celui de la société canadienne non autochtone ou celui de la collectivité des peuples autochtones? Qu'arriverait-il si un individu attaché à un groupe autochtone autonome contestait une décision de sa collectivité d'appartenance en vertu des droits de la personne enchâssés dans la Charte des droits et libertés? Certains chercheurs ont soutenu que l'article 25 avait été inscrit en vue d'assurer la priorité des droits relatifs aux autochtones sur les autres dispositions de la Charte[3].

L'autonomie politique des autochtones, destinée à assurer la protection de leurs droits collectifs soulève des complications au niveau de la garantie des droits de la personne dans le domaine de compétence des gouvernements autonomes. Les organisations autochtones sont particulièrement sensibles à cette question et reconnaissent la nécessité d'établir un équilibre entre les droits individuels et collectifs.

Certains soutiendraient que toutes les personnes au sein des collectivités autochtones devraient avoir droit à la protection entière de la Charte et des tribunaux canadiens. La Charte devrait s'appliquer aussi bien aux domaines de compétence des gouvernements autochtones qu'à ceux des gouvernements fédéral et provinciaux. Les personnes devraient avoir accès à des procédures

indépendantes d'appel. Ainsi que l'a soutenu la Commission au chapitre portant sur les gouvernements autochtones autonomes, les membres des collectivités autochtones devraient conserver leurs droits en tant que citoyens canadiens. La Commission considère la Charte comme un outil de développement de la notion de citoyenneté canadienne. Exempter les collectivités autochtones des garanties des droits à la personne contenus dans la Charte équivaudrait à amoindrir de manière significative le caractère de citoyenneté des autochtones canadiens.

Les préoccupations relatives à la protection des intérêts des individus par rapport à ceux de la collectivité ne sont pas de simples questions abstraites, comme le démontre la controverse prolongée concernant l'article 12(1)*b*) de la Loi sur les indiens qui pénalise les Indiennes épousant des non indiens. De tels cas se produisent dans la réalité. Des conflits entre les droits collectifs des autochtones et les droits de la personne sont à prévoir; les personnes habitant au sein des communautés autochtones vont devoir faire appel à des éléments extérieurs de protection. La solution que nous apporterons à de tels conflits sera étroitement liée à notre conception du Canada[4].

Le fait que la Charte vise plusieurs objectifs s'avère une source possible de conflit entre les droits de la personne et ceux des groupes. En effet, non seulement la Charte englobe les droits individuels des Canadiens, mais elle touche également aux préoccupations contemporaines ayant trait à la cohésion nationale. La Commission a examiné auparavant de quelle façon la protection des intérêts des communautés dans les provinces – par le biais, d'une part, des dispositions spécifiques relatives aux droits personnels de liberté de circulation et d'établissement et, d'autre part, de la clause de dérogation générale – pouvait empiéter sur les droits à la liberté de circulation des citoyens canadiens de même que sur les autres garanties de droits. Elle a souligné que l'utilisation abusive de ces pouvoirs législatifs risquait d'amener de telles différences à travers le pays que la notion de droits de la personne dans l'optique de la collectivité nationale pouvait être ébranlée. La Commission a reconnu que les dispositions autorisant de telles divergences reflétaient la réalité historique de la collectivité canadienne et a soutenu que le recours à ces dispositions serait limité par l'esprit de la Charte. La Charte reconnaît aux Canadiens certains droits et certaines libertés fondamentaux garantis par la constitution. Ce nouveau statut accordé aux droits des citoyens exige que les dérogations aux normes constitutionnelles énoncées soient justifiées par les autorités qui les introduisent.

La Commission estime qu'à partir de ce principe, il est possible de comprendre les dispositions relatives au statut spécial des divers groupes culturels du Canada. Le visage multiculturel du Canada, le statut officiel des deux langues et la confirmation officielle plus récente des droits des autochtones sont autant d'éléments qui traduisent un choix délibéré du processus politique. Nous tenons au caractère culturel distinct de nos diverses ethnies et nous avons délibérément choisi de faire de ce pays, un pays d'accueil. À certains moments critiques de notre histoire nationale, nous avons choisi de nous développer en tant que nation bilingue où la langue maternelle comportait certains droits spécifiques. Pourtant, cette consécration des différences entre les groupes constitue tout au plus la moitié de notre

personnalité collective. Nous formons également une société fondée sur l'individu, nourrie aux sources du libéralisme démocratique. Dans une telle société, l'on se doit de ne pas entraver à la légère les droits à l'égalité des citoyens. De même, la consécration des différences entre les groupes n'est pas une raison pour empêcher les individus d'avoir toutes les chances de développer pleinement leur potentiel. À juste titre, le paragraphe 15(1) de la Charte canadienne des droits et libertés garantit de façon générale le droit à l'égalité de toute personne et interdit toute discrimination fondée sur des éléments tels que la race et l'origine nationale ou ethnique. Là réside l'engagement fondamental du Canada à rechercher l'égalité véritable.

Les programmes de promotion sociale

Le paragraphe 15(2), une contrepartie du paragraphe 15(1), protège les gouvernements de toute contestation de nature constitutionnelle dans les cas où ils auraient adopté des mesures visant à corriger la situation de groupes défavorisés par suite de pratiques discriminatoires. Le paragraphe 15(2) constitue une exception au paragraphe (1) dans lequel l'objet des lois, des programmes ou des activités est d'améliorer le sort de certains individus et de certains groupes. Cette disposition a été insérée dans la Charte afin d'éviter les problèmes que la mise en application de programmes d'action positive a entraîné aux États-Unis. Dans un certain nombre de décisions, la Cour suprême des États-Unis a déclaré ces programmes inconstitutionnels, car constituant une pratique discriminatoire contraire aux garanties des droits à l'égalité. Afin d'éviter qu'une telle situation se produise, les créateurs de la Charte canadienne ont clairement précisé que tout programme de promotion sociale élaboré à des fins justes serait exempté du paragraphe 15(1).

Bien que le paragraphe 15(2) n'oblige pas les gouvernements à appliquer des mesures d'action positive, il y a tout de même lieu de croire que les tribunaux, en vertu des recours contenus dans la Charte, peuvent exiger l'adoption de telles mesures visant à corriger une situation où des distinctions auraient été faites dans le passé. Alors que les tribunaux peuvent agir ainsi, le paragraphe 15(2) donne aux gouvernements un mécanisme précieux pour l'adoption de mesures visant la réalisation de l'égalité au Canada.

Dans un chapitre précédent de ce Rapport, la Commission a conclu que les mesures de promotion sociale contribuaient à la réalisation d'une plus grande égalité des chances et de salaires entre les hommes et les femmes sur le marché du travail. Les mesures d'action positive peuvent être adoptées dans le but de faire obstacle à des pratiques et à des attitudes discriminatoires et de fournir des modèles de mécanismes d'exécution à l'intention des groupes défavorisés. Au cours des dernières années, l'action sociale est devenue l'instrument par excellence pour s'attaquer à ce qu'il est convenu maintenant de nommer « la discrimination systémique ». La Commission royale sur l'égalité en matière d'emploi (la Commission Abella)[5], mise sur pied récemment, recommandait que les gouvernements fédéral et provinciaux adoptent des programmes obligatoires d'équité en matière d'emploi pour favoriser l'égalité d'accès aux emplois pour les femmes, les personnes handicapées, les minorités « visibles » et les autochtones. Parallèlement, le

Comité spécial de la Chambre des communes sur les minorités « visibles » dans la société canadienne[6], constitué récemment, recommandait la mise en œuvre de programmes volontaires d'action positive afin d'aider les minorité « visibles » à surmonter les effets néfastes de la discrimination systémique dont ils sont l'objet. En 1981, le Comité spécial de la Chambre des communes sur les invalides et les handicapés[7] recommandait que les ministères et organismes du gouvernement fédéral ainsi que les sociétés d'État amplifient ou mettent en œuvre des programmes d'action positive en matière d'emploi. Cette approche a déjà été employée par le passé, dans le but de favoriser la participation des francophones et des autochtones aussi bien que celle des personnes invalides et des femmes dans la fonction publique[8].

Lors des audiences de la Commission, plusieurs individus et groupes ont abordé le sujet des différentes formes que pouvait revêtir la discrimination systémique. Cette forme de discrimination n'est pas manifeste et procède souvent d'une conduite inconsciente, ayant évolué à travers les âges et faisant partie intégrante de notre culture. Elle diffère de la discrimination non déguisée puisque cette dernière est la conséquence d'un préjugé exprimé ouvertement. À titre d'exemple, il y a discrimination non déguisée lorsqu'un propriétaire dit : « Je ne louerai pas l'appartement à une famille qui vit sur le bien-être social. », ou un employeur dit : « Je n'embaucherai pas une femme. » La loi interdit cette forme de discrimination et une personne victime d'un tel préjugé peut obtenir réparation auprès des Commissions des droits de la personne et par d'autres mesures juridiques de protection. La discrimination systémique est d'une toute autre nature; elle peut s'exercer de façon inconsciente de telle sorte que les individus peuvent ne pas se rendre compte que leur conduite et leurs attitudes sont discriminatoires à l'égard de certaines personnes. Par exemple, l'établissement de normes quant à la taille et au poids requis dans le cadre des exigences d'emploi peut avoir pour effet d'exclure une grande partie de la population.

L'élimination de la discrimination systémique n'est pas une tâche facile. Pour que des changements interviennent au niveau des mentalités, il faut une modification des attitudes et des traditions dans nos institutions et dans nos pratiques économiques et publiques aussi bien que dans notre vie personnelle. C'est ainsi que certaines intervenantes, lors des audiences, ont affirmé que les femmes auraient des chances égales d'accès à l'emploi à la condition expresse que la société change ses attitudes et ses pratiques à l'égard des responsabilités familiales, des services de garderie et du partage des tâches domestiques. Cela exige également des changements au niveau des systèmes d'éducation et de socialisation lesquels définissent, pour les garçons et les filles, des échelles de valeurs différentes. Le Conseil consultatif canadien de la situation de la femme nous a confié qu'il était désormais temps de repenser nos schèmes culturels dans ces domaines :

> *Nous devons à nouveau nous pencher sur les questions relatives à l'éducation, à la formation des adultes, aux services à la communauté, aux horaires de travail et aux services de soutien aux familles avec des enfants pour évaluer la mesure de l'incidence du stéréotype culturel de la famille traditionnelle, celle-là même où la femme doit consacrer tout son temps au bien-être de sa famille, sur ces éléments. Il est nécessaire d'apporter des mesures correctives à ces partis pris et*

de modifier profondément la structure de la société afin que la mère puisse acquérir, en travaillant à l'extérieur, la même autonomie et la même sécurité financière dont le père bénéficie. Cette entreprise ne peut réussir sans la collaboration des gouvernements à tous les niveaux et la participation de tous les intervenants sur le plan économique. [Traduction libre]

(Conseil consultatif canadien de la situation de la femme, mémoire, le 30 novembre 1983, p. 44.)

Il est certain que des progrès ont été accomplis, de façon beaucoup plus marquée, au cours des dernières années, en ce qui a trait aux services d'aide dans les écoles, aux normes d'inscription dans les universités et ailleurs. Que le public soit conscient de ces réalités constitue en soi un pas de plus vers la réalisation d'une plus grande égalité. Au cours des dernières années, on a vu apparaître dans tout le pays un nombre de plus en plus grand de services à la collectivité et de centres d'aide ayant pour tâche d'assister les victimes de discrimination systémique. Au cours des audiences, de nombreux témoignages ont été entendus en faveur des services offerts par ces organismes bénévoles. Cependant, les intervenants estimaient qu'on ne pouvait pas compter uniquement sur les services bénévoles et sur les individus eux-mêmes. Une participation active de la part du gouvernement s'avérerait donc essentielle pour enrayer la discrimination systémique. Ceci s'explique pour plusieurs raisons.

Dans un premier temps, un leadership vigoureux de la part du gouvernement contribuerait à accélérer le processus, car sans une action concertée des gouvernements les individus auraient à subir, plus longtemps qu'il n'est acceptable ou nécessaire, les effets de la discrimination. En octobre 1984, le Rapport de la Commission royale sur l'égalité en matière d'emploi réclamait une prise de position concrète au niveau politique pour contrer la discrimination systémique[9].

En deuxième lieu, comme le rappelait aux commissaires le Comité d'action de la Saskatchewan sur la situation de la femme, la question de l'égalité concerne l'ensemble de la société :

La question de la condition féminine [...] en est une que tous et chacun, et non pas seulement les femmes, doivent considérer [...]

Il est essentiel de considérer sérieusement tous les aspects de la situation de la femme, en ce qui a trait aux moyens à prendre pour que les femmes puissent jouir d'une autonomie complète et de l'égalité totale dans tous les domaines de l'activité humaine; nous sommes convaincues que cette situation exige rien de moins qu'une restructuration de la société afin que les femmes, en tant que minorité la plus importante dans la société, puissent y participer.

[Traduction libre] (Comité d'action de la Saskatchewan sur la situation de la femme, Régina, transcription, le 24 novembre 1983, vol. 5, pp. 10770 et 10771.)

Une absence d'intervention du gouvernement pourrait signifier l'acceptation tacite de sa part, et par conséquent de la société toute entière, des pratiques discriminatoires existantes. Comme le soulignait le Rapport Abella :

Ou bien on planifie la suppression des obstacles, ou bien on attend indéfiniment qu'ils disparaissent, ce qui veut dire qu'entre temps on tolère la discrimination

et les préjugés. En n'agissant pas, nous fermons les yeux sur le caractère intrinsèquement injuste de ces distinctions qui servent à exclure un groupe ou un autre. De ce fait, nous approuvons en tant que société les stéréotypes et les manifestations opiniâtres de discrimination [...] et légitimons le traitement qui est réservé à ces groupes[10].

Enfin, lorsque des groupes ou des individus ont été défavorisés par le passé, la simple suppression des obstacles discriminatoires ne suffit pas à les rendre égaux. C'est ainsi que lorsque la doctrine « égaux mais séparés », appliquée à la race et aux services d'éducation, fut interprétée comme étant en violation des garanties des droits à l'égalité aux États-Unis, cette victoire judiciaire n'eut pas comme résultat de placer les Noirs sur un pied d'égalité avec les Blancs. En général, les Noirs, n'ayant pas eu accès à des niveaux supérieurs d'éducation, en raison de nombreuses années de discrimination, n'ont pu en conséquence répondre à plusieurs des exigences d'emploi puisque celles-ci correspondaient aux standards d'éducation des Blancs.

Les gouvernements peuvent prendre des mesures pour supprimer la discrimination systémique, en vertu de la garantie constitutionnelle canadienne de la protection égale de la loi, de concert avec la disposition portant sur la promotion sociale. Le paragraphe 15(2) de la Charte peut servir de mécanisme aux gouvernements pour promouvoir l'égalité. En premier lieu, de tels programmes auraient des résultats au sein de la fonction publique et à travers l'ensemble du « gouvernement » tel qu'énoncé dans l'article portant sur l'application de la Charte.

Bien que les mesures d'action positive s'avèrent appropriées pour atténuer diverses formes de discrimination, la Commission considère qu'il ne s'agit pas d'un remède applicable à toutes les personnes défavorisées. De plus, suite aux analyses qui ont été faites en matière de sécurité sociale (chapitre 5), il faut se rappeler qu'il y a des coûts associés aux mesures de promotion sociale.

Il demeure essentiel de maintenir et d'améliorer les mesures d'égalité des chances, aussi bien au sein des groupes qu'entre eux. Pour cette raison, les propositions d'action positive dans les milieux de travail sont souvent assorties de propositions en vue d'augmenter les possibilités d'accès à la formation et à l'emploi des membres les plus défavorisés d'un sous-groupe donné.

Il s'avère difficile, dans le cadre de l'énoncé d'une politique, de définir le concept de groupe défavorisé. La « minorité visible » peut être de cette catégorie. Des études récentes ont montré qu'il y a de grandes différences parmi les « minorités visibles » selon les variables utilisées telles que l'éducation, le revenu, la mobilité, le niveau de vie. À titre d'exemple, dans la population masculine, les Philippins (60 pour cent) et les Coréens (57 pour cent) ont tout probablement eu davantage accès à l'éducation de niveau collégial et universitaire que les Noirs (26 pour cent) ou les autochtones (17 pour cent). De même, l'échelle de salaires des « minorités visibles », pour l'année 1980, variait considérablement : les hommes canadiens d'origine japonaise, diplômés universitaires, recevaient vraisemblablement un salaire moyen équivalent à 28 202 dollars, alors que celui de leurs homologues chinois s'élevait à 24 370 dollars et qu'en revanche le revenu moyen des canadiens d'origine indo-pakistanaise, diplomés universitaires, ne dépassait guère 13 186 dollars. Ces données indiquent que, si l'on ne tient pas compte

des différences existantes parmi les diverses « minorités visibles », il s'ensuivra que les programmes ne bénéficieront pas à ceux qui en ont le plus besoin[11].

Il existe un autre inconvénient majeur relié au programme d'action positive, inconvénient qui doit toujours être considéré par les législateurs lors de l'entrée en vigueur de tels programmes, à savoir qu'en privilégiant un groupe, ils peuvent en défavoriser un autre. La Charte permet cette forme de discrimination et la Commission estime que lorsqu'une collectivité décide d'apporter des mesures correctives à la situation de ses membres défavorisés, il serait souhaitable que ces mesures ne soient pas contrecarrées par la Constitution. Toutefois, le fait que la Constitution le permette ne résout pas pour autant le problème d'ordre moral qui se pose : à savoir si la volonté pour les individus en tant que groupe d'atteindre l'égalité des droits justifie une interférence inéluctable au niveau de l'égalité des chances de la personne?

Dans certaines circonstances, la discrimination, générée par le système, dicte les mécanismes comme l'action positive. La société canadienne s'est d'abord et avant tout engagée à réaliser l'égalité des chances individuelles. Les programmes de courte durée qui vont à l'encontre de ce principe ne sont opportuns que dans la mesure où les Canadiens sont convaincus qu'à plus longue échéance ils contribueront à l'égalité des chances collectives.

La Commission croit également qu'il existe certaines situations d'inégalité qui sont étroitement reliées au fait d'appartenir à un groupe qu'on peut identifier au sein de la société canadienne. Dans de tels cas, des mesures visant à enrayer de façon générale les situations d'inégalité doivent être prises. Cependant, nous insistons pour dire que le concept de l'égalité est, en dernier ressort, relié à la personne. Les efforts de redressement des inégalités et de promotion de l'égalité des chances pour tous les Canadiens incombent principalement aux gouvernements avec l'aide des particuliers, à titre individuel, et non parce qu'ils appartiennent à tel ou tel groupe.

Notes

1. *Bliss* c. *Procureur général du Canada* [1979], 1 R.C.S. 183.
2. Métis and Non-Status Indians Constitutional Review Commission, *Native People and the Constitution of Canada*, Ottawa, Mutual Press, 1981, p. 2.
3. Voir, par exemple, Douglas Sanders, « The Rights of the Aboriginal Peoples of Canada » dans *La Revue du Barreau Canadien* 61, mars 1983, p. 326 et 327.
4. Pour une réflexion plus approfondie, voir Roger Gibbins et J. Rick Ponting, « Une évaluation des répercussions probables d'une éventuelle autonomie politique des autochtones au Canada » dans *L'État et la société : le sexe, l'ethnie et la langue au Canada*, vol. 34 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services, 1985.
5. Canada, *Rapport*, Commission royale sur l'égalité en matière d'emploi, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1984.
6. Canada, Chambre des communes, *L'égalité, ça presse!*, Rapport du Comité spécial sur les minorités visibles dans la société canadienne, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1980.
7. Canada, Chambre des communes, *Obstacles*, Rapport du Comité spécial concernant les invalides et les handicapés, Ottawa, Le Comité, 1981.

8. Canada, Commission de la fonction publique, Un *Rapport sur les mesures d'égalité des chances – CFP et les ministères* (Ottawa, sans date), Annexe 1.
9. Commission Royale sur l'égalité en matière d'emploi, *Rapport*, p. 282.
10. Ibid., p. 6.
11. Pour une discussion plus approfondie, voir le raisonnement de Conrad Winn, « Affirmative Action and Visible Minorities: Eight Premises in Quest of Evidence », à venir dans *Analyse de politiques* d'où sont tirées les données sur les minorités « visibles ».

La Cour suprême du Canada et la Constitution : le rôle institutionnel

Le caractère fédéral de notre pays, les perceptions différentes des limites de l'action publique, l'évolution du droit privé ainsi que l'introduction de la Charte canadienne des droits et libertés, voilà autant de facteurs qui taxent le pouvoir décisionnel de la Cour suprême du Canada[1]. Un certain nombre d'analystes croient que l'existence de la Charte amènera les tribunaux canadiens à prendre un plus grand nombre de décisions politiques. De fait, certains parlent de la politisation du régime judiciaire et croient que nous devons nous attendre à ce que cette tendance persiste. Ce phénomène reflète en partie l'importance croissante du droit dans la société, puisque de plus en plus, depuis la Seconde Guerre mondiale, les questions qui font l'objet d'un débat public soulèvent des controverses et aboutissent devant les tribunaux à la recherche d'une solution judiciaire.

Les demandes d'intervention de la Cour suprême ont des conséquences sur la structure et sur l'élaboration du régime judiciaire. Les commissaires ne croient pas que la réforme institutionnelle du régime judiciaire soit prioritaire pour le pays. Il s'agit toutefois d'une question importante en raison de l'extension du rôle de la Cour. Dans notre bref examen des principaux aspects de cette question, nous désirons mettre l'accent sur le besoin de sensibilisation à l'égard de la nature du régime judiciaire et sur les obligations particulières de nos tribunaux dans l'ensemble de notre cadre institutionnel.

Le fédéralisme, la Charte et la composition de la Cour suprême

Le régime judiciaire a souvent été au centre des divergences relatives à la nature de la société canadienne. Le fédéralisme canadien, dont les deux ordres de gouvernement responsables devant leur législature possèdent des champs de compétences qui se chevauchent, impose à la Cour suprême du Canada l'obligation de régler les affaires constitutionnelles. L'abolition des appels en matière civile, devant le Comité judiciaire du Conseil privé en 1949, a entraîné le remplacement d'un arbitre externe par un tribunal canadien nommé aux termes d'une loi du Parlement du Canada. Depuis, l'interprétation finale de la Constitution canadienne appartient à la Cour suprême.

Au cours des années 1950 et 1960, le partage des compétences a donné lieu à peu de litiges constitutionnels. Toutefois, pendant les années 1970, l'intensification des différends intergouvernementaux et le recours croissant aux pouvoirs de réglementation ont contribué beaucoup à augmenter le nombre des affaires constitutionnelles soumises à la Cour suprême. Les gouvernements y ont cherché soit une solution définitive à leurs conflits, soit un moyen d'augmenter leur pouvoir de négociation, alors que les parties privées ont tenté d'invoquer le partage des compétences pour restreindre l'intervention de l'État. Sur des questions litigieuses, telles l'énergie et la réforme constitutionnelle, les décisions de la Cour ont été d'une importance capitale. Évidemment, certains observateurs ont mis en cause la légitimité de la Cour à titre d'arbitre fédéral-provincial. Un tribunal nommé par un ordre de gouvernement, se sont-ils demandés, peut-il agir comme arbitre impartial

dans les affaires qui touchent le partage des compétences? Même si certaines études des décisions de la Cour depuis 1949 montrent qu'elle s'est acquittée de sa tâche en faisant preuve de pondération et de jugement, sa légitimité continue de soulever des points d'interrogation.

La fonction de la Cour suprême dans le régime fédéral a fait l'objet de plusieurs propositions de réforme, dont la plupart ont porté sur la méthode de nomination et sur la composition de la Cour, envisagées surtout sous l'angle de la représentativité de ses membres.

La plupart des recommandations récentes ont surtout visé la représentativité des régions, jusqu'à ce que la Charte des droits provoque des demandes de représentation d'un autre ordre. Depuis 1949, au moins cinq provinces n'ont toujours pas de juge à la Cour suprême. De même, depuis cette date, il n'y a jamais eu de représentant de l'un ou l'autre des territoires, ni de Terre-Neuve ou de l'Île-du-Prince-Édouard; durant plusieurs décennies, aucun juge de la Colombie-Britannique n'a siégé à la Cour suprême.

Certains commentateurs ont fait valoir qu'il fallait garantir une meilleure représentation des régions à la Cour suprême. Si les juges provenaient de toutes les parties du Canada, la Cour serait davantage sensibilisée aux particularités de toutes les régions du pays. Cet argument présume que les liens d'un juge avec le droit d'une province ou avec les situations régionales lui confèrent une connaissance particulière de cette région ou de cette province. Cet argument reprend aussi les préoccupations exprimées par les Canadiens avant 1949, alors que le Conseil privé à Londres constituait le tribunal de dernier ressort pour l'interprétation du droit canadien, notamment du droit constitutionnel. On fait valoir qu'un tribunal, dont les membres seraient choisis en fonction de leur appartenance régionale, refléterait davantage le caractère fédéral de la Constitution canadienne et faciliterait l'acceptation des décisions. Cet argument a reçu d'autant plus d'appuis, au cours des dernières années, que les tribunaux ont eu à rendre, en matière constitutionnelle, un grand nombre de décisions d'extrême importance pour le fédéralisme canadien.

On conteste souvent l'importance d'avoir des juges issus des différentes régions du pays, en disant que souvent ce caractère régional est non seulement difficile à définir, mais qu'il n'aurait que peu d'influence sur le mécanisme décisionnel de la Cour. Certains observateurs ont aussi fait valoir que cette proposition ne tenait pas compte des différences au sein des régions. En ce qui a trait aux nominations à la Cour suprême, la Colombie-Britannique peut se demander pourquoi elle fait partie de la même région que l'Alberta, le Manitoba et la Saskatchewan. L'histoire législative, politique, sociale et juridique de Terre-Neuve n'est commune à aucune des provinces maritimes, et pourtant la plupart des propositions qui préconisent une représentation régionale assimilent ces quatre provinces pour le choix d'un juge. Si les facteurs géographiques et la connaissance des situations locales sont de fait importantes dans le mécanisme décisionnel judiciaire, les nominations des juges du Québec et de l'Ontario devraient peut-être alors tenir compte de la répartition géographique des candidats dans ces deux provinces, à la fois vastes et diversifiées. Les membres de la magistrature et du Barreau, à

l'extérieur de Toronto et d'Ottawa, ou de Québec et de Montréal, devraient peut-être avoir des représentants à la Cour suprême.

En plus de ne pas tenir compte des différences à l'intérieur des provinces, les partisans du régionalisme semblent aussi faire abstraction de l'indépendance des tribunaux. Comme le soulignait feu le juge en chef Bora Laskin :

> *Cela me chagrine que l'on manifeste si peu de compréhension de la nature du travail de la Cour ou de l'importance de la fidélité de ses membres à leur serment d'office et que l'on apprécie si peu la cohésion et la collégialité dont la Cour fait preuve dans l'accomplissement de sa tâche, une tâche qui n'a aucune attache régionale ni, certainement, politique[2]. [Traduction]*

La Cour suprême traite de questions nationales et d'affaires importantes pour le public en général, qui ne présentent pas d'intérêt régional particulier. La Cour est une institution nationale, mais sa nature diffère de celle du Sénat ou du pouvoir exécutif fédéral dont elle peut avoir à juger les actes. De plus, cet argument voulant qu'on mette l'accent sur les facteurs régionaux lors des nominations pourrait perdre du poids si la proportion des causes relatives au partage des compétences soumises à la Cour venait à diminuer.

La Commission fait sienne l'opinion récemment exprimée par un auteur qui a étudié à fond le système judiciaire :

> *Lorsque nous examinons à la fois les questions que la Cour suprême doit trancher et la nature du mécanisme décisionnel judiciaire, il est difficile d'accepter que la représentation des intérêts régionaux doive ou puisse constituer un facteur important devant la Cour suprême. Il semble très discutable qu'il y ait un point de vue de l'Ouest, de l'Atlantique, de l'Ontario ou du Québec qui devrait s'exprimer lors des délibérations de la Cour pour que celle-ci puisse rendre des décisions valables dans les domaines qui forment maintenant la majeure partie du rôle de la Cour, c'est-à-dire la révision du mécanisme administratif fédéral, l'interprétation du Code criminel et des autres lois fédérales ainsi que les différends qui découlent de la Constitution, notamment de la Charte des droits et du partage des compétences[3].*

Comme le Comité sur la Constitution de l'Association du barreau canadien le soulignait, « un tribunal n'est pas un conseil d'arbitrage. C'est un organisme judiciaire[4] ». Dans le régime institutionnel et constitutionnel canadien, les membres de la Cour suprême du Canada n'exercent pas de fonction représentative. Il n'y a qu'un seul critère pour évaluer la composition de la Cour et son rendement : c'est la façon dont elle s'acquitte de sa fonction judiciaire. Par conséquent, les commissaires ne retiennent pas les arguments qui veulent que les membres de la Cour suprême soient représentatifs des régions. La disposition de la *Loi sur la Cour suprême*, portant sur la nomination de juges du Québec, se fonde sur la tradition juridique distincte de cette province, et on devrait la conserver.

Jusqu'à récemment, les affaires constitutionnelles devant la Cour suprême consistaient surtout en litiges ou en renvois relatifs aux compétences législatives fédérales et provinciales. C'est surtout dans ce contexte que la Cour s'est prononcée sur les relations entre les citoyens et l'État, bien qu'elle

ait aussi examiné, dans le cadre de la *Déclaration canadienne des droits*, certaines affaires mettant en cause des particuliers. L'augmentation des litiges reliés à la Charte aura probablement pour effet d'augmenter le nombre des affaires qui touchent les relations entre l'État et les citoyens. Si l'on en juge d'après les requêtes en autorisation d'appel accueillies par la Cour, on constate que les causes relatives à la Charte dépassent déjà le volume des autres affaires constitutionnelles. Pareille situation peut entraîner des demandes de représentation fondée sur d'autres critères, soit le milieu social et économique des juges. Pourtant, les commissaires ne considèrent pas que ces critères doivent être retenus dans le choix des juges de la Cour suprême.

Le mode de nomination des juges de la Cour suprême

On confond souvent le mode de nomination des juges de la Cour suprême avec la question de la représentation des régions. En d'autres termes, ceux qui considèrent la Cour suprême comme un organisme représentatif, un point de vue que les commissaires ne partagent pas, s'attendent à ce que la méthode de nomination soit également représentative. Suite aux demandes fondées sur de nouveaux critères de représentation, il faut s'attendre à ce que la méthode de nomination suscite de nouveau l'intérêt du public. Nous croyons que le manque relatif d'intérêt à l'égard de cette question, que nous avons pu observer au cours de nos audiences, est attribuable à la qualité exceptionnelle des nominations faites dans le cadre de la procédure existante. Quel que soit le nouveau système adopté, et nous ne voyons pas de besoin immédiat de modifier la procédure existante, il faudrait que le principal critère de nomination demeure le mérite, c'est-à-dire l'aptitude à occuper une fonction judiciaire.

On reproche surtout au mode de nomination de ne pas permettre une participation suffisante de toutes les parties qui composent notre régime politique. Même si la procédure officieuse, suivie actuellement par le Premier ministre avant de faire des nominations à la Cour suprême, comporte de nombreuses consultations, certains Canadiens estiment que cette procédure ne tient pas suffisamment compte des intérêts ou des conseils des personnes concernées. De nombreuses solutions de rechange ont été proposées.

Le Rapport de la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels (la Commission Tremblay)[5], publié en 1956, proposait que les provinces participent à la nomination des juges de la Cour suprême. Les propositions de 1971 de la Charte de Victoria prévoyaient une formule complexe, afin d'obtenir l'accord du gouvernement fédéral et celui des dirigeants des provinces intéressées à une nomination à la Cour. Il était recommandé que le Procureur général du Canada consulte le Procureur général de la province avec laquelle le candidat éventuel avait les liens les plus étroits. Si les deux procureurs généraux ne s'entendaient pas sur la personne à nommer, le Procureur général du Canada devait convoquer un collège dont la composition pouvait, à la discrétion du Procureur général de la province, prendre l'une des deux formes prévues. Le collège était composé principalement des procureurs généraux du Canada et des provinces ou des personnes que ceux-ci désignaient. Le Procureur général du Canada devait soumettre au

collège le nom d'au moins trois personnes, parmi lesquelles celui-ci choisissait un candidat dont il recommandait la nomination. Le Comité spécial mixte sur la Constitution de 1972 a accepté les méthodes de consultation proposées dans la Charte de Victoria, mais il a recommandé que les provinces puissent aussi présenter des candidats aux collèges chargés de faire des recommandations.

Certains auteurs canadiens favorisent une formule de consultation ou de collaboration, par exemple une commission permanente chargée des nominations, à laquelle on aurait recours non seulement pour les nominations à la Cour suprême du Canada, mais à toutes les cours supérieures. Cette Commission pourrait comprendre des membres du Parlement et des législatures provinciales, issus de tous les partis politiques, ainsi que des personnes qui ne seraient pas avocats. Elle pourrait établir une liste de candidats éventuels qu'elle considèrerait aptes; les autorités responsables de la nomination feraient un choix parmi ces candidats.

Le projet de loi sur la réforme constitutionnelle, présenté en 1978, a incorporé les propositions de la Charte de Victoria et y a ajouté un élément nouveau. Le projet prévoyait qu'après que le Procureur général du Canada et le Procureur général de la province se soient entendus ou, en cas de désaccord, après que le comité ou collège ait recommandé un candidat, la nomination aurait été entérinée par la « Chambre de la Fédération ». Selon ce projet de loi, cette Chambre aurait remplacé le Sénat actuel et aurait été plus représentative des composantes de la Fédération. La Chambre aurait été dans l'obligation d'entériner ou de rejeter la nomination proposée dans un délai précis.

La ratification des nominations à la Cour suprême par une Chambre haute renouvelée a obtenu de nouveaux appuis au cours du débat constitutionnel des années 1970. Le gouvernement de la Colombie-Britannique favorisait la nomination des juges par le gouvernement fédéral, après consultation avec les provinces, et la ratification par un nouveau Sénat. Le Comité sur la Constitution de l'Association du barreau canadien, la Commission Pépin-Robarts sur l'Unité canadienne[6] et le Livre beige du Parti libéral du Québec[7] ont présenté des recommandations dans le même sens.

L'Alberta avait proposé que seuls les gouvernements provinciaux soumettent des candidats à un Comité spécial sur la Constitution dont elle recommandait l'établissement. Le Rapport de la Commission Pépin-Robarts préconisait que le Cabinet fédéral consulte le Procureur général de la province de Québec, avant de combler une vacance de cette province. Quand il y a vacance d'un poste de *common law*, le Cabinet devait consulter les procureurs généraux des neuf autres provinces. Les réformes suggérées sont variées, mais toutes préconisent une consultation ou une négociation avec les procureurs généraux des provinces ou avec les représentants de la province qui feraient partie d'une Chambre haute renouvelée.

Alors que la Cour suprême doit traiter de plus en plus d'affaires relatives à l'interprétation de la Charte, les commissaires s'attendent à ce que les propositions, concernant les méthodes de nomination, tiennent compte des facteurs économiques et sociaux, de la même façon que les propositions antérieures ont insisté sur l'accord entre les gouvernements. Puisque la Cour suprême doit se prononcer sur des questions d'ordre culturel, économique et

social, les nouvelles méthodes de nomination devraient pouvoir évaluer toutes les qualités pertinentes des candidats éventuels. Dans un document de recherche rédigé pour la Commission[8], les auteurs ont étudié la possibilité d'établir un conseil des nominations, qui examinerait les candidats et déciderait qui devrait, par la suite, être nommé à la Cour suprême. Idéalement, l'expérience de travail, l'âge, le statut économique et social, l'orientation idéologique ainsi que l'origine raciale, ethnique et régionale des membres du conseil devraient être variés. Au lieu de choisir les juges selon les régions ou selon d'autres critères sociologiques, le conseil présenterait lui-même un profil de l'ensemble du Canada. Les facteurs partisans et régionaux seraient étudiés lors du choix des membres du conseil des nominations, plutôt que lors de la nomination des juges. Les commissaires ne sont pas convaincus toutefois de la nécessité d'une réforme aussi draconienne.

Dans un sens institutionnel très large, le mécanisme de nomination est essentiellement politique. Les mesures, qui visent à relever le Premier ministre de sa responsabilité pour confier celle-ci à un groupe désigné ou à une institution, ont nécessairement pour effet de substituer un mécanisme politique à un autre. Les commissaires, qui se veulent conséquents dans leur façon d'envisager le rôle du Parlement, croient que si de nouvelles ententes devaient remplacer les consultations politiques, menées actuellement par le Premier ministre, ce mécanisme devrait inclure la participation du Parlement et envisager une consultation aussi étendue que possible. Le Sénat élu, que nous avons recommandé, serait un organisme tout à fait approprié pour s'acquitter de la fonction de ratification dans un mécanisme de nomination modifié. Un Sénat élu serait à la fois très représentatif et sensible aux aspirations régionales, et il pourrait aussi répondre aux préoccupations traditionnelles des provinces et aux questions socio-économiques qui découlent de l'application de la Charte des droits et libertés.

Le statut constitutionnel

Bien que la Cour suprême ait une certaine reconnaissance constitutionnelle, comme en font foi les articles 41 et 42 de la *Loi constitutionnelle de 1982* et l'article 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, le débat reste ouvert sur la question de savoir si elle est enchâssée dans la Constitution, de façon à ce que toute modification apportée à ses caractéristiques essentielles exige la participation des deux ordres de gouvernement. Plusieurs arguments militent en faveur d'un enchâssement constitutionnel plus précis. Certaines personnes n'approuvent pas le fait que le tribunal appelé à trancher la question du partage des compétences dans notre régime fédéral soit une création législative du Parlement. Même si jusqu'ici la Cour a fait preuve d'impartialité, les critiques soutiennent qu'il faudra renforcer son image de neutralité. En outre, vu l'entrée en vigueur récente de la Charte, nous devons, en tant que Canadiens, nous assurer que rien ne puisse empêcher ou entraver le pouvoir judiciaire dans son rôle de protection du citoyen contre toute action inconstitutionnelle de la part du gouvernement. L'octroi d'un statut constitutionnel à la Cour confirmerait et garantirait l'importance symbolique de son rôle de gardienne des valeurs essentielles de la société canadienne.

Les commissaires recommandent donc l'enchâssement constitutionnel explicite du statut de la Cour suprême du Canada et notamment de son indépendance; nous croyons toutefois qu'il n'est pas nécessaire de confier à un organisme autre que le gouvernement fédéral la responsabilité de l'administration de cette Cour.

Notes

1. Voir A. Wayne MacKay et Richard W. Bauman « La Cour suprême du Canada : perspectives de réforme pour une institution nationale » dans *Les tribunaux et la Charte*, étude préparée pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services, 1985.
2. John B. Laskin, « What Everyone Should Know About the Supreme Court of Canada », causerie donnée à l'*Empire Club*, à Toronto, le 12 mars 1981.
3. Peter H. Russell, « Constitutional Reform of the Judicial Branch: Symbolic vs Operational Considerations », *Canadian Journal of Political Science* 17, juin 1984, p. 237 et 238.
4. Comité sur la Constitution de l'Association du barreau canadien, *Vers un Canada nouveau*, Montréal, Fondation du barreau canadien, 1978, p. 69.
5. Québec, *Rapport de la Commission d'enquête sur les problèmes constitutionnels*, Québec, Éditeur officiel du Québec, 1956.
6. Canada, *Rapport de la Commission de l'unité canadienne*, Ottawa : Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1979.
7. Le Comité sur la Constitution du Parti libéral du Québec, *Une nouvelle fédération canadienne*, Québec, 1980.
8. A. Wayne MacKay et Richard Bauman, « Le Cour suprême du Canada : perspective de réforme pour une institution nationale » dans *Les tribunaux et la Charte*, étude préparée pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services, 1985.

CHAPITRE 24

Le système constitutionnel canadien et les problèmes communautaires non résolus

Introduction *377*

La place du Québec dans la Confédération *379*

Le Québec en tant que société distincte *379*

Les garanties essentielles *384*

Les problèmes relatifs au partage des compétences *389*

Les communautés francophones hors-Québec *392*

Conclusions *395*

Notes *395*

Les territoires du Nord *396*

La population, l'économie et la culture *396*

La population du Nord *396*

L'économie du Nord *397*

La culture politique *399*

L'économie politique et la culture politique *401*

La position des problèmes et recommandations *402*

Les autochtones du Nord et le changement économique et politique *402*

Les revendications des autochtones *402*

Le secteur des ressources renouvelables *404*

La question de la Constitution et des institutions dans les Territoires du Nord-Ouest et du Yukon *405*

Le gouvernement responsable *406*

La délégation des pouvoirs *407*

La division des Territoires du Nord-Ouest *409*

Les questions d'intérêt national et le Nord *412*

L'écologie du Nord *412*

Le commerce international *412*

L'innovation technologique et la souveraineté dans l'Arctique *413*

Conclusions *414*

Notes *414*

L'autonomie politique des autochtones *415*
Les formes d'autonomie politique *420*
La réalisation de l'autonomie politique *422*
Notes *427*
Les municipalités *428*
Le statut constitutionnel des administrations locales ***430***
Les relations intergouvernementales ***433***
Les revenus et les tâches ***436***
Les politiques d'urbanisme ***439***
Le rôle local dans le développement économique ***440***
Notes ***441***

CHAPITRE 24

Le système constitutionnel canadien et les problèmes communautaires non résolus

Introduction

La réponse de l'État à la question épineuse de notre identité en tant que peuple n'a jamais été sans varier et les Canadiens n'ont pas trouvé non plus d'accord sur le sujet. Cependant, l'État, par le biais des modifications institutionnelles et législatives, doit représenter le pluralisme de la société canadienne et s'y intéresser, au moment où les composantes de ce pluralisme se transforment en fonction des facteurs, souvent internationaux, sur lesquels l'État n'a que très peu d'emprise. Notre programme pour 1985 comprend les questions urgentes des collectivités, dont plusieurs sont étudiées ci-dessous par les commissaires, ainsi que des propositions de réformes.

Les commissaires essaient d'établir, grâce à ces réformes, une corrélation plus étroite entre les dimensions sociales de la collectivité et les mesures institutionnelles qui expriment ces dimensions et les englobent. Notre système de gouvernement doit tenir compte des collectivités nationales et provinciales, ainsi que des clivages sociaux qu'on y voit toujours naître. Les réformes que nous proposons reflètent notre reconnaissance d'un peuple canadien unique. Une citoyenneté commune réunit des gens qui diffèrent par la langue, l'ethnicité, le sexe, la province, le mode de vie, le revenu et bien d'autres caractéristiques. Nous souhaiterions contribuer à réunir tous ces groupes dans un cadre institutionnel qui n'étouffe ni les divergences ni les revendications, mais qui facilite, au contraire, la coopération et la reconnaissance de l'entité du peuple canadien.

La *Loi constitutionnelle de 1982*, avec sa *Charte des droits*, sa formule d'amendement et sa clause de ressources naturelles, était un compromis, particulièrement dans le cas de la Charte, influencé par le pouvoir des citoyens. Bien que le gouvernement du Québec n'ait pas été l'un des signataires de l'accord qui a précédé la *Loi constitutionnelle*, les dispositions de la Loi sont applicables et judiciairement en vigueur dans cette province. Le gouvernement dans la province du Québec, où 80 pour cent des Canadiens

français ont élu domicile, ne considère pas la Loi comme une partie légitime de la Constitution. Ce point de vue concerne la Charte et la formule d'amendement. D'autres partis politiques représentatifs du Québec partagent cet avis de différentes façons. Par conséquent, le motif du désaccord n'est pas près de disparaître.

Le rapatriement de la Constitution et la *Loi constitutionnelle* sont, par conséquent, des réalisations incomplètes. Le refus du Québec d'accepter les dernières modifications de la Constitution est le principal problème des collectivités qui existe au Canada et qui n'a pas été résolu. Étant donné le déclin apparent du « nationalisme » québécois, les commissaires laissent supposer qu'une attitude de bienveillance et de compréhension envers la province pourrait conduire à un *rapprochement* vers la Constitution; nous faisons d'ailleurs des propositions dans ce but.

En général, la coexistence harmonieuse des Canadiens francophones et anglophones, qui devrait comprendre la juste reconnaissance institutionnelle et constitutionnelle, exige un effort à trois niveaux. Premièrement, il faut reconnaître le rôle essentiel que joue le gouvernement du Québec qui entretient une population florissante en majorité francophone. Deuxièmement, le gouvernement national doit traduire, dans l'ensemble de ses opérations, la dualité linguistique qui existe au Canada. Enfin, le Canada, dans son entité, doit, aux niveaux national et provincial, s'intéresser aux minorités de langues officielles, les francophones hors-Québec et les anglophones au Québec, et les soutenir.

Viennent s'ajouter aux problèmes institutionnels qui touchent le Québec et les Canadiens francophones, d'autres préoccupations du même type relatives aux territoires du Nord, à l'autonomie politique des autochtones et aux municipalités. On étudie, depuis quelque temps, plusieurs propositions importantes de changements dans l'organisation et la structure des gouvernements du Nord canadien. D'après les commissaires, il est bon d'inciter les gouvernements à continuer le processus actuellement mis en application, dans le but d'aligner les mesures gouvernementales des territoires du Nord à celles qui sont pratiquées dans le reste du Canada; les Canadiens devraient, en même temps, mettre en place des mesures qui tiennent compte des différentes caractéristiques sociales, économiques et culturelles de la région.

En ce qui a trait à l'autonomie politique des autochtones, les commissaires appuient la présentation de mesures qui augmenteraient l'influence et le contrôle des autochtones sur leurs propres affaires sociales et économiques. Cet objectif est fondé sur la place caractéristique que ces populations occupent au sein de la société canadienne en tant que premier peuple du Canada et sur la reconnaissance dont ils jouissent aujourd'hui, en vertu de la Constitution. Il n'est cependant pas sûr que les implications et les conséquences de l'autonomie politique des autochtones, qui pourraient avoir un effet sur l'ensemble des politiques gouvernementales du Canada, aient été examinées avec suffisamment de soin. Il existe, en fait, plusieurs régions dans lesquelles la situation demande plus mûre réflexion.

Les politiques des gouvernements locaux varient de façon importante d'une région à l'autre. Cette diversité correspond aux différences de taille et de

moyens financiers des régions, et au fait que le gouvernement local est, en vertu de la Constitution, sous la responsabilité des provinces. Les commissaires remarquent, néanmoins, que les gouvernments locaux prennent de plus en plus d'envergure en taille, en complexité et en responsabilité, et nous croyons que certaines mesures pourraient rendre les municipalités encore plus aptes à apporter leur meilleure contribution à la société canadienne et à sa croissance économique.

La place du Québec dans la Confédération

Depuis le début des années 1960, le débat sur la place du Québec dans la Confédération a mobilisé une quantité considérable d'énergie au Canada. Il ne faut donc pas s'étonner si après le référendum de 1980, dans un contexte de crise économique, on en soit venu à considérer que ce débat avait déjà accaparé trop de temps et qu'il devait céder la place à l'étude d'autres questions importantes intéressant l'ensemble de la population canadienne. De fait, avec l'adoption de la *Loi constitutionnelle de 1982*, le débat sur le Québec s'est estompé, au point de faire croire que le problème pouvait se régler de lui-même sous l'effet d'une politique active garantissant à tous et chacun des droits égaux au plan linguistique. Vouloir le ressusciter, dès lors, apparaissait non seulement inutile mais dangereux. Mais la réalité est souvent têtue. Il aura suffi de quelques années à peine pour que la question du Québec soit ramenée à l'agenda des discussions constitutionnelles. Rarement, en fait, la situation sera-t-elle apparue plus propice à un règlement de cette dernière. Tant le gouvernement du Québec que celui d'Ottawa ont énoncé clairement leur volonté d'en arriver à un accord et déjà certains Premiers ministres provinciaux se sont montrés favorables à une initiative en ce sens. Semblables manifestations de bonne volonté, si elles ne changent rien à la complexité des problèmes, donnent au moins l'espoir qu'un pas décisif dans la bonne direction pourra être franchi dans un avenir rapproché.

Le Québec en tant que société distincte

Afin qu'une entente durable s'installe entre le Québec et le reste du Canada, entente qui assure la place du Québec dans la Confédération et contribue à la prospérité de la province et du pays tout entier, il importe au départ de dépasser les clichés traditionnels sur la spécificité du Québec pour dégager une vue réaliste des données qui, en 1985, caractérisent cette province. Deux écueils en particulier doivent être évités. Le premier est celui de la recherche à tout prix d'une homogénéité culturelle qui définisse cette spécificité : si une telle homogénéité a jamais existé, elle n'est certes plus caractéristique du Québec. Le second est celui d'une dépréciation de la dimension collective du problème du Québec au point de le ramener à une simple question de droits individuels susceptibles d'être exercés partout au Canada; si vivre, travailler et s'épanouir dans sa langue est ce dont il s'agit, ceci ne pourra jamais être totalement vrai.

La période qui s'échelonne du début des années 1950 à nos jours témoigne indubitablement d'une transformation radicale de la société québécoise. À tel

point que celui qui lit le Rapport Tremblay, paru en 1956, et compare sa description de la société québécoise avec ce qu'elle est aujourd'hui, a l'impression de comparer deux mondes tout à fait différents. En 1956, le Rapport Tremblay décrivait une société québécoise distincte, essentiellement rurale, marquée par son attachement aux valeurs religieuses, son opposition au matérialisme économique et essentiellement conservatrice au plan politique, c'est-à-dire hostile au développement de l'appareil gouvernemental. Mais derrière cette façade, les idées évoluaient sans qu'on s'en rende très bien compte. Au sein de différents groupes et mouvements, la conception traditionnelle de l'autorité était remise en question, la laïcisation de l'État était discutée et surtout de nouveaux développements dans les domaines économique, social et culturel étaient envisagés. La fin du duplessisme et le début des années 1960 voient, à la surprise du reste du Canada, une transformation majeure se produire. L'édifice ancien se lézarde, la toute-puissance du clergé au plan politique devient rapidement chose du passé et l'on découvre les possibilités immenses qu'offre l'État comme instrument de promotion économique et sociale. Jusqu'au début des années 1980, les Québécois vont développer et raffiner ce nouvel instrument. Une vaste réforme du secteur de l'éducation est entreprise, le système de sécurité sociale est revu de fond en comble, un régime distinct de pensions est mis en place, plusieurs sociétés d'État sont créées, particulièrement dans le domaine économique, et finalement, diverses mesures visant à ouvrir le Québec sur l'extérieur sont adoptées. Cette nouvelle défense et illustration de l'appareil bureaucratique et politique, considérée comme un élément de renforcement extraordinaire du nationalisme québécois, va donner lieu également à des demandes répétées d'accroissement des pouvoirs provinciaux.

Toutefois, coïncidant avec le début des années 1980 et le référendum sur la souveraineté du Québec, une nouvelle rupture se produit. D'une part, l'escalade du débat politique entre Québec et Ottawa se trouve bloquée. Dans la mesure où l'indépendance du Québec, en tant qu'hypothèse, est écartée, la poursuite du débat va devoir prendre pour acquis le maintien du lien fédéral. D'autre part, une nouvelle constatation se fait jour au plan économique : l'appareil gouvernemental, de plus en plus lourd, et surtout de plus en plus coûteux, n'est plus perçu comme le seul instrument de développement de la société québécoise. Dans un tel contexte, la recherche de pouvoirs constitutionnels accrus perd quelque peu de son sens, alors qu'il est déjà assez difficile d'exercer pleinement ceux qui sont effectivement reconnus. Parallèlement à ce changement, on constate une nouvelle attitude face au rôle du secteur privé dans l'économie. Stimulés par l'exemple d'un nombre croissant d'entrepreneurs francophones qui s'imposent dans un monde des affaires traditionnellement anglophone, les Québécois se découvrent un intérêt nouveau pour les affaires : l'ancien démon du matérialisme a été exorcisé. Témoignage éloquent de ce nouveau développement, en 1985, près de 40 pour cent de tous les étudiants en maîtrise en administration dans les universités canadiennes sont québécois.

Durant toute cette période, également, l'image que se font les Québécois d'eux-mêmes ainsi que la réalité sociale du Québec, changent substantiellement. Ceux qui se décrivaient auparavant comme des « Canadiens français »

se définissent de plus en plus comme des « Québécois ». Un nouveau nationalisme surgit, moins préoccupé par la survivance, davantage axé sur la croissance et essentiellement lié au territoire du Québec. Avec l'arrivée au pouvoir du Parti québécois, ce nouveau nationalisme est présenté comme l'expression du dynamisme d'une collectivité qui a enfin trouvé son identité. Mais paradoxalement, plus le français, sous l'impulsion de la *Loi 101*, s'impose, plus le gouvernement cherche à rallier à sa cause une majorité de tous les Québécois, plus l'on doit se rendre à l'évidence que l'ethnicité ne peut servir de point d'ancrage à ce nouveau nationalisme. La culture québécoise elle-même, profondément marquée par l'histoire, perd peu à peu de son homogénéité avec l'arrivée d'un nombre croissant d'immigrants. Intimement liée à la vie politique, elle évolue de concert avec celle-ci. Davantage tournée, durant les années 1960 et 1970, vers l'affirmation d'une nouvelle identité collective, elle s'oriente à l'aube des années 1980, vers des interrogations plus individuelles qui débouchent sur les grands courants internationaux. Non seulement cette culture devient plus ouverte, davantage pluraliste, mais pour certains elle est même menacée, dans son existence, par l'influence envahissante de la culture américaine. En réalité, elle évolue et s'adapte. Alors qu'elle se définissait autrefois par opposition à la culture anglo-canadienne, la culture québécoise, davantage liée maintenant à la langue qu'à l'ethnicité, se cherche une nouvelle identité dans les contextes nord-américain et international.

Autre changement important, la minorité anglophone du Québec, forte de son pouvoir économique et de son influence politique, solidement implantée grâce à un réseau d'institutions très bien développé et largement sous son contrôle, voit en quelque vingt ans sa situation remise en cause par l'intervention accrue du gouvernement québécois dans le domaine linguistique. S'identifiant traditionnellement à la majorité canadienne, elle se découvre graduellement minorité québécoise. Sous l'effet combiné de la *Loi 101* et de la perte de vitesse de Montréal au plan économique, bon nombre d'anglophones québécois vont quitter le Québec, contribuant ainsi à affaiblir davantage la position de cette minorité en constante diminution depuis une centaine d'années. La tendance, en effet, n'est pas nouvelle : au tournant du siècle, la ville de Québec, tout comme les Cantons de l'Est et certaines autres régions rurales, comptait d'importantes minorités anglophones qui ont vu leurs effectifs décimés au fil des ans. Mais ce qui est nouveau, c'est l'accélération de cette tendance : entre 1971 et 1981, on assiste à une baisse de 10 pour cent de la population anglophone du Québec maintenant concentrée surtout dans la ville de Montréal.

Cette minorité anglophone sent sa survie au Québec tout aussi menacée au début des années 1980 que la population francophone avait dû le sentir au début des années 1960. Assez vite, cependant, une nouvelle conscience de son appartenance au Québec se fait jour. À la conviction d'avoir contribué par le passé au développement de la province s'ajoute maintenant le sentiment d'un nouveau rôle et de nouvelles responsabilités à assumer. De plus en plus bilingue, la minorité anglophone, sous l'impulsion d'organismes tels qu'Alliance Québec, se définit une nouvelle identité au Québec, contribuant ainsi à la transformation de la société québécoise toute entière. C'est ainsi en

particulier qu'une nouvelle image se dégage graduellement de Montréal, celle d'une ville essentiellement francophone, mais aussi multi-ethnique et bilingue, riche de cette diversité, culturellement et économiquement dynamique et ouverte sur le monde.

Certains problèmes, néanmoins, demeurent encore non résolus. La *Loi 101*, en particulier, dans la mesure où elle véhicule l'image d'un Québec unilingue, fait l'objet d'attaques répétées de la part de la minorité anglophone. Pour celle-ci, il ne peut être question d'accepter un statut de second ordre : même si la province, aux termes de la *Loi constitutionnelle de 1867* est officiellement bilingue en ce qui concerne ses institutions législatives et judiciaires, elle n'accepte pas le refus de reconnaître l'anglais comme langue officielle de la province, pas plus que les restrictions imposées à l'anglais au plan de la communication. Malheureusement, la virulence même des attaques dans certains cas, inquiète et donne parfois à croire que ce qui est souhaité n'est rien d'autre qu'un retour à la situation d'avant 1960. Dans le Québec en mutation des années 1980, une véritable confiance réciproque entre la majorité francophone et la minorité anglophone demeure encore à établir sur des bases solides.

Compte tenu de tous ces changements, on peut se demander ce qu'il reste exactement de la spécificité du Québec. Pour répondre à cette question, il faut revenir à l'essentiel. Ce qui caractérise le Québec, au point de départ, c'est l'existence sur son territoire d'une population majoritairement francophone dotée d'institutions politiques et sociales qu'elle contrôle et dont elle détermine les orientations. Cette première constatation, qui met l'accent sur le statut majoritaire des francophones québécois par opposition au statut minoritaire des francophones hors-Québec, est fondamentale. Ainsi que l'écrivait il y a quelque temps le directeur du journal *Le Devoir*, « [...] s'il est vrai que la dualité canadienne transcende les frontières géographiques, il est aussi vrai qu'elle perdrait tout son sens si le Québec disparaissait demain[1]. » Derrière cette constatation, toutefois, il y a une réalité plus fondamentale encore qui définit l'essence même de la société québécoise. Foyer principal, mais non pas unique, de la vie française au Canada, politiquement structurée, la société québécoise demeure à la base une société largement isolée et enclavée au plan linguistique, un îlot de vie française dans un vaste ensemble anglophone. Dès qu'on sort du Québec, vivre en français, travailler en français et plus généralement, s'épanouir en français devient difficile, sauf dans quelques régions du Nouveau-Brunswick et de l'Ontario situées en bordure du Québec et ce, malgré les progrès sensibles enregistrés depuis quelques années au plan du bilinguisme dans les domaines de l'éducation et des services publics. Une étude de Statistique Canada, basée sur les données finales du recensement de 1981, venait confirmer récemment les conclusions de certains chercheurs à l'effet que le français était en régression partout au Canada, sauf au Québec[2].

Conséquence inéluctable de son isolement, le Québec se trouve donc contraint de négocier sur une base permanente un aménagement avec son environnement extérieur. Pendant près de deux siècles, cet arrangement a pris la forme d'un repli sur soi-même, d'un refus des valeurs extérieures. Plus récemment, dans la foulée de la Révolution tranquille, un nouvel accord a été

proposé sous la forme du projet de souveraineté-association du Parti québécois. Mais jugé trop radical par une majorité, celui-ci a été rejeté au profit d'un fédéralisme que l'on voulait renouvelé avec le reste du Canada. Celui-ci malheureusement ne s'est pas matérialisé de sorte que le Québec demeure, à l'heure actuelle, isolé constitutionnellement en ce sens qu'il n'a toujours pas adhéré à l'*Accord constitutionnel de 1982*. Le récent rapprochement entre Québec et Ottawa témoigne, cependant, d'une volonté réciproque de briser cet isolement.

La nouvelle entente susceptible de se réaliser sera particulièrement importante au niveau des symboles. En réponse à la volonté clairement marquée des Québécois en 1980 de s'ouvrir sur le reste du Canada, il sera d'autant plus significatif qu'elle témoignera, en contrepartie de cette ouverture, de la spécificité du Québec, de son droit à l'existence dans la différence. En plus de cette reconnaissance du caractère spécifique du Québec, c'est l'existence de la communauté francophone toute entière, c'est-à-dire le caractère fondamentalement dualiste du Canada, qui se trouve mis en cause. Dans les faits, l'isolement fondamental de cette communauté au plan linguistique ne cessera pas pour autant. La question essentielle pour le Québec et pour les francophones hors-Québec restera toujours la même : comment demeurer français en Amérique du Nord? Des problèmes importants devront être résolus en pratique. Si, par exemple, l'économie québécoise n'offre pas les possibilités d'emploi dont les francophones ont besoin pour s'épanouir dans leur langue, si la contribution intellectuelle francophone ne trouve d'issue qu'au Québec, si les efforts du Québec pour s'ouvrir sur l'extérieur sont découragés, alors la société québécoise, enclavée comme elle l'est, risque de devenir une société en voie d'asphyxie. Or, reconnaître la spécificité du Québec et le caractère dualiste du Canada, c'est justement affirmer que des réponses à ces problèmes peuvent être trouvées dans le contexte canadien, avec l'appui du reste du Canada. Ces réponses, ce sont d'abord et avant tout les Québécois et les francophones hors-Québec eux-mêmes qui devront les trouver, individuellement et collectivement, au plan économique comme au plan culturel. Mais cet aménagement se fera alors dans un contexte précis, celui de la reconnaissance et de la valorisation d'une complémentarité culturelle qui, en définitive, est au cœur même de la réalité canadienne.

Une chance inespérée se présente donc de sceller une nouvelle entente entre le Québec et le reste du Canada. Ce qui est exigé, au niveau des principes d'abord, c'est une déclaration, dans le préambule de la Constitution, qui pourrait se lire de la façon suivante :

> *Reconnaissant le caractère distinct de la société québécoise, foyer principal mais non exclusif des francophones au Canada, et acceptant comme une donnée essentielle de la fédération canadienne son caractère dualiste, [...].*

Lors des négociations constitutionnelles de 1980, des discussions serrées sur cette question avaient presque abouti à un consensus. Nous croyons qu'en 1985, sur la base d'un texte comme celui qui est proposé ici, un tel consensus devrait pouvoir se réaliser assez rapidement.

À partir de là, les problèmes concrets découlant de la spécificité du Québec pourront être envisagés. Précisément parce qu'ils sont spécifiques au Québec et n'intéressent qu'indirectement le reste du Canada, ces problèmes souvent n'exigeront pas, pour leur solution, des changements de nature constitutionnelle. Certains pourront trouver une réponse adéquate dans des accords intergouvernementaux, d'autres dans une simple délégation de pouvoirs. Vouloir en fournir une liste exhaustive serait illusoire, car des problèmes nouveaux sont toujours susceptibles de surgir. Mais il en est un au moins que nous devons aborder de façon immédiate et détaillée, car il renvoie carrément à l'*Accord constitutionnel de 1982*, c'est celui des garanties essentielles.

Les garanties essentielles

Lors de l'adoption de la *Loi constitutionnelle de 1982*, le Québec s'est retrouvé encore une fois dans la position de dire non au reste du Canada. Mais ce refus, contrairement à ceux apposés antérieurement à la *formule Fulton-Favreau* ou à la *Charte de Victoria*, ne pouvait plus déboucher sur une escalade du débat avec le reste du Canada : la menace ultime, celle de l'indépendance, avait été écartée deux ans plus tôt. Dès lors, le problème de la récupération du droit de veto du Québec, ou plutôt de l'octroi d'un droit de veto, car celui que la province croyait posséder devait lui être dénié par la Cour suprême quelques mois plus tard, devenait une condition majeure de la reprise du dialogue. Pour un groupe minoritaire au sein de l'ensemble canadien, ce que l'on a dit et répété à satiété aux Québécois, qu'ils avaient la possibilité de dire « non », la possibilité d'apposer un droit de veto, prend forcément une importance fondamentale face à la volonté toute puissante de la majorité. Aussi ne faut-il pas être surpris que cette question revienne à nouveau. Profondément enraciné dans la culture politique au Québec, le droit de veto offre, en effet, la garantie d'un seuil au-delà duquel il n'est plus possible d'aller.

Mais revenir sur le droit de veto, manifestement, n'est pas chose facile. Déjà à la fin de 1982 et au début de 1983, la possibilité de garantir au Québec un droit de veto avait été envisagée, mais avait dû être abandonnée lorsque certaines provinces firent part de leur réticence à engager de nouveau des négociations sur ce sujet. Sans doute était-il trop tôt alors pour entamer une telle discussion. Avec quelques années de recul, cependant, et avec le bénéfice d'une meilleure compréhension de la nécessité de résoudre cette question de l'adhésion du Québec à la *Loi constitutionnelle de 1982*, dégager des éléments de solutions valables n'apparaît certes plus hors de portée.

L'objectif ultime serait de faire en sorte que le Québec ne se voit point imposer dans le futur un amendement constitutionnel susceptible, à ses yeux, d'affecter ses intérêts essentiels en tant que société distincte. Pour y arriver, deux voies sont ouvertes. La première est celle du droit de veto proprement dit, qui permet de bloquer l'adoption d'un amendement constitutionnel. La seconde est celle du droit de retrait, qui n'empêche pas l'adoption d'un amendement, mais soustrait plutôt celui qui l'exerce à son effet. Toutefois, pour que le droit de retrait soit considéré dans les faits comme l'équivalent

d'un droit de veto, on affirme généralement qu'il doit s'accompagner d'une pleine compensation pour les coûts supplémentaires encourus. Ces derniers varieront suivant les cas et seront souvent complexes à évaluer. Dans la mesure d'abord où une province se refuse à céder un champ de compétence, on ne peut prétendre qu'elle assume directement de nouveaux coûts; la pénalité résultera plutôt du fait que les citoyens de cette province se trouveront éventuellement imposés pour des services fédéraux qui ne seront pas offerts dans cette province. Par ailleurs, les coûts en question seront peu significatifs dans le cas de cession d'un pur pouvoir réglementaire : il en irait de même, par exemple, dans l'hypothèse d'un amendement octroyant au Parlement fédéral le pouvoir exclusif de réglementer l'incorporation des compagnies ou encore celui d'établir les normes de sécurité applicables aux biens de consommation. La formule d'amendement en vigueur présentement reconnaît déjà le droit de retrait avec compensation dans le cas de transferts de compétences législatives provinciales au Parlement en matière d'éducation et de culture. Le Québec dispose donc de l'équivalent d'un droit de veto dans ces domaines. Reste à savoir si la même formule peut être étendue aux autres domaines de compétences dévolus par la Constitution aux provinces. Mais, pour répondre adéquatement à cette question, il faut d'abord envisager les avantages et inconvénients d'une telle hypothèse.

L'avantage principal d'un droit de retrait général avec pleine compensation réside dans la très grande souplesse de la formule. Les provinces favorables à un amendement constitutionnel, pourvu qu'elles soient suffisamment nombreuses, peuvent arriver à leur fin sans obstruction de la part de celles qui sont en désaccord, et ces dernières peuvent exprimer leur désaccord sans pour autant être pénalisées à cause de leur geste. Au surplus, la formule respecte le principe de l'égalité des provinces, chacune de celles-ci pouvant recourir au droit de retrait. Mais elle a aussi ses inconvénients, qui sont loin d'être mineurs. En particulier, elle entraîne le risque, très réel, d'une multiplication des statuts particuliers. Déjà la formule actuelle du droit de retrait sans compensation comporte ce risque; en élargissant la formule actuelle pour y intégrer un droit de compensation généralisé, le risque s'accroît d'autant. Mais le risque malgré tout ne doit pas être surévalué : non seulement les amendements constitutionnels impliquant un transfert de compétences des législatures au Parlement demeurent assez rares, mais le gouvernement fédéral conserve toujours, en définitive, le pouvoir de n'introduire un amendement que lorsqu'il est convaincu d'avoir le support de l'ensemble des provinces. Une autre difficulté liée à cette formule est qu'elle oblige à une négociation sur l'étendue de la compensation; en cas de désaccord, on doit présumer pour l'instant que l'offre du gouvernement fédéral prévaudra, à moins que la question n'aboutisse ultimement devant les tribunaux. Par ailleurs, il pourrait arriver dans certaines circonstances que l'exercice du droit de retrait ait pratiquement le même effet qu'un droit de veto; il en serait particulièrement ainsi lorsque l'objectif recherché est justement d'en arriver à une solution uniforme pour l'ensemble du Canada. Enfin, il faut souligner que la formule du droit de retrait avec pleine compensation demeurerait inapplicable aux amendements concernant les institutions nationales; en effet,

la *Loi constitutionnelle de 1982* exclut explicitement le droit de retrait dans de tels cas. Compte tenu de ces différentes remarques, il peut être intéressant d'examiner maintenant si la formule du droit de veto proprement dit ne répond pas de façon plus adéquate au besoin de protection du Québec.

Tout comme la formule du droit de retrait, celle du droit de veto présente à la fois des avantages et des inconvénients. Dans la mesure, tout d'abord, où son utilisation entraîne carrément le rejet d'un projet d'amendement, elle ne peut en aucune façon conduire à une multiplication des statuts particuliers. Si au surplus ce droit de veto est octroyé sur une base élargie, comme par exemple dans le cas de la *Charte de Victoria*, aucun avantage exclusif ne serait réservé au Québec. La *Charte de Victoria*, comme on le sait, exigeait l'assentiment non seulement d'une majorité des provinces, mais également de chacune des provinces ayant déjà eu une population d'au moins 25 pour cent de l'ensemble de celle du Canada, ce qui inclut le Québec. Elle exigeait aussi l'accord de deux des provinces de l'Atlantique et de deux des provinces de l'Ouest, pourvu que leurs populations combinées représentent au moins 50 pour cent de la population totale des provinces de l'Ouest. Côté négatif, le droit de veto permet à une ou à quelques provinces, selon la formule employée, de faire obstacle à la volonté de la majorité. Bénéficiant en particulier au Québec, ce droit de veto pourrait même être perçu comme un frein indu à toute modification constitutionnelle, compte tenu de l'attitude traditionnelle de cette province. Dernier problème, enfin, le droit de veto, même octroyé sur une base régionale suivant la *Charte de Victoria*, crée un déséquilibre entre les provinces qui peuvent l'exercer individuellement et celles qui ne peuvent l'exercer que regroupées. La seule façon alors de résoudre cette difficulté est de l'octroyer à chacune des provinces, ce qui risque de conduire à la sclérose constitutionnelle.

Un droit de veto à la seule province de Québec pourrait-il sous certaines conditions être acceptable? Une hypothèse intéressante, suggérée récemment[3], serait de modifier l'actuelle procédure d'amendement de telle façon que dans les cas de changements aux institutions nationales ou au partage de compétences législatives, lorsqu'aucune compensation n'est offerte, les Québécois détiennent un droit de veto collectif qui serait exercé par le biais d'une consultation populaire. Pour souligner davantage la gravité d'une telle décision, une majorité qualifiée pourrait même être requise. Le soin de décider d'une telle consultation reviendrait au gouvernement du Québec, lequel devrait choisir alors entre la formule du droit de retrait, là où ce dernier droit est applicable, et la formule du droit de veto, sujet à confirmation par la voie d'un référendum. Une telle hypothèse aurait au moins l'avantage de ne pas modifier substantiellement la présente formule d'amendement tout en assurant la sauvegarde des intérêts essentiels du Québec. Au surplus, l'usage du référendum introduit un élément de démocratie directe qui tend à rendre l'exercice du droit de veto plus acceptable. Une variante de cette formule pourrait être de confier à l'Assemblée nationale du Québec la responsabilité de décider du recours au droit de veto, pourvu que cette décision soit appuyée par une majorité des deux tiers ou des trois quarts des membres.

Une autre hypothèse, suggérée il y a plusieurs années par le gouvernement de l'Ontario, serait de lier l'adoption de tout amendement constitutionnel à l'approbation des deux tiers des provinces représentant 85 pour cent de la population du Canada. Une telle formule équivaudrait dans les faits à donner un droit de veto au Québec dans la mesure où la population de la province n'apparaît guère susceptible de tomber en-deçà de 15 pour cent de la population totale du Canada. Mais cette suggestion devait être rejetée parce qu'elle impliquait entre autres que le refus de trois des quatre provinces maritimes ne suffisait pas à faire échouer un amendement.

D'autres solutions pourraient encore être envisagées. De quelque façon que l'on retourne le problème, cependant, il faut reconnaître que l'octroi d'une garantie minimale au Québec implique d'une façon ou d'une autre un coût politique. Si pour y arriver on doit maintenir à tout prix le principe de l'égalité des provinces, le risque encouru alors est de voir les statuts particuliers se multiplier, ou encore la Constitution du Canada se figer dans le temps, suivant que l'on procédera en généralisant le droit de retrait avec pleine compensation ou en accordant à toutes les provinces un même droit de veto. Dans l'hypothèse inverse où l'on octroirait un droit de veto sur une base régionale, suivant la formule de la *Charte de Victoria*, ou encore un droit de veto à la seule province de Québec, on remet inévitablement en cause le principe de l'égalité des provinces, principe gagné de haute lutte par les provinces de l'Ouest et les provinces maritimes lors des récentes négociations constitutionnelles.

Quelle solution privilégier dans ces conditions? Pour plusieurs, la *Charte de Victoria* demeure encore celle qui réconcilie de la façon la plus adéquate l'ensemble des intérêts en cause, y compris ceux du Québec. Malheureusement, il n'apparaît guère possible pour le moment de revenir à cette dernière, compte tenu de l'opposition catégorique de certaines provinces durant les négociations constitutionnelles de 1981. Comme, par ailleurs, l'impact réel de la présente formule d'amendement ne se fera sentir que lorsqu'elle aura été mise à l'essai, il apparaît peu probable qu'un retour à la *Charte de Victoria* puisse sérieusement être envisagé avant la conférence constitutionnelle qui, au plus tard en 1997, doit réexaminer toute la question de l'amendement. Entre-temps, le moyen le plus simple d'offrir au Québec la garantie qu'il requiert, sans remettre en cause le principe de l'égalité des provinces, est d'accorder à chacune d'entre elles le droit de retrait avec pleine compensation dans tous les cas. Cette solution, qui avait déjà reçu l'appui de huit des dix provinces en 1981, semble encore la plus acceptable à l'ensemble de celles-ci; de plus, la plupart des dangers qu'elle comporte se retrouvent déjà dans la présente formule d'amendement. C'est donc la solution que nous recommandons en ce qui concerne les transferts de compétence des législatures au Parlement.

En ce qui concerne les modifications aux institutions fédérales qui, en vertu de la *Loi constitutionnelle de 1982*, échappent à la formule du droit de retrait, la seule façon d'accorder une protection au Québec résiderait dans l'octroi d'un droit de veto. Si l'on prend pour acquis encore une fois qu'un retour à la *Charte de Victoria* est irréalisable à court terme, les seules autres possibilités qui s'offrent sont de l'octroyer à toutes les provinces ou encore

uniquement au Québec. La solution la plus simple serait certes de l'octroyer à toutes les provinces, comme c'est le cas, par exemple, en ce qui concerne la composition de la Cour suprême. Mais cette solution peut s'avérer coûteuse, car elle risque de figer pour longtemps nos institutions. Octroyer un droit de veto au seul Québec est plus difficile à réaliser politiquement, mais en même temps plus conforme à l'objectif poursuivi dans la mesure où la spécificité du Québec est ouvertement reconnue et que l'on cherche à protéger celle-ci. Dans cette perspective, tout amendement aux institutions ayant pour effet de diminuer les garanties constitutionnelles reconnues au Québec et reliées à sa spécificité pourrait faire l'objet d'un droit de veto. Ainsi, à supposer qu'une formule de double majorité soit introduite dans le fonctionnement du Sénat pour certaines fins spécifiques, tel que nous le proposons plus loin, le droit de veto du Québec empêcherait une diminution de cette protection sans son consentement. De fait, l'introduction d'une telle formule de double majorité au sein du Sénat pourrait même servir de véhicule à ce droit de veto. Il suffirait pour ce faire de modifier l'article 47 de la *Loi constitutionnelle de 1982* de manière à octroyer au Sénat un véritable droit de veto dans le cas d'amendements couverts par la règle de la double majorité. Quelle que soit la solution choisie, cependant, il nous apparaît important que le Québec puisse disposer à l'avenir d'un droit de veto sur tout amendement aux institutions décrites au paragraphe 42(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*, pour autant que tel amendement mette en cause la spécificité du Québec et la dualité du Canada.

Ces garanties concernant le processus d'amendement, de même que la reconnaissance de la spécificité du Québec dans le préambule de la Constitution, devraient faciliter l'adhésion du Québec à l'*Accord constitutionnel de 1982*. Néanmoins, pour qu'une entente durable s'installe entre Québec et Ottawa, d'autres questions devront être abordées, certaines relatives aux institutions centrales, d'autres au partage des compétences. Il n'est pas dans notre intention ici d'examiner dans le détail toutes et chacune de ces questions : ce faisant, nous excéderions le mandat de cette Commission. Par contre, il peut être utile de s'arrêter brièvement sur les mécanismes susceptibles d'assurer une prise en considération des intérêts fondamentaux du Québec au sein des institutions parlementaires fédérales.

Nous avons soulevé plus haut la possibilité que le Sénat se voit octroyer un droit de veto en matière linguistique. Une telle idée n'est pas nouvelle. Déjà le projet de loi C-60, en 1978, puis beaucoup plus récemment le Rapport du Comité mixte spécial sur la réforme du Sénat, en janvier 1984, entérinaient la proposition que toute loi de portée linguistique devrait recevoir l'aval d'une double majorité au Sénat, soit la majorité de tous les sénateurs et la majorité des sénateurs francophones. Une telle mesure devrait contribuer positivement à rassurer le Québec, et également les francophones hors-Québec, quant à la sauvegarde de la langue française. En effet, outre le droit de veto accordé, le simple fait d'avoir à décider dans certains cas si une loi a une portée linguistique attirera inévitablement l'attention sur cette dimension particulière de la législation fédérale. La nouvelle visibilité ainsi donnée à la dimension linguistique des interventions fédérales constituerait donc un moyen supplémentaire de protection pour le Québec comme pour tous les

francophones du reste du Canada. Ceci, comme le soulevait le Rapport du Comité mixte spécial, n'ira pas sans créer certains problèmes, en particulier en ce qui concerne l'identification des sénateurs francophones, les critères à utiliser pour déterminer les projets de lois assujettis à la double majorité et la procédure de règlement des conflits. Mais les avantages paraissent surpasser nettement les inconvénients, de sorte que nous faisons nôtre la proposition que toute loi de portée linguistique, plus précisément tout acte législatif concernant la langue française et les questions culturelles s'y rapportant, devrait recevoir l'aval d'une double majorité au Sénat.

En ce qui concerne la Chambre des communes, le poids relatif du Québec en terme de population y a toujours été tel que la province a pu y exercer traditionnellement une influence significative. Toutefois, le taux de natalité au Québec a maintenant atteint un niveau à ce point alarmant qu'on en arrive à parler du jour où la province ne représentera plus que 20 pour cent de la population du Canada. De là à songer à une clause qui garantirait au Québec une proportion donnée de sièges, il n'y a qu'un pas qu'il ne faudrait cependant pas franchir trop rapidement. De telles prévisions, en effet, sont à long terme, et bien des choses peuvent changer entre temps. Par ailleurs, les autres provinces canadiennes, à l'exception de la plus petite d'entre elles, l'Île-du-Prince-Édouard, ont toujours accepté par le passé les conséquences de la représentation proportionnelle et il est peu plausible qu'elles acceptent maintenant de dispenser le Québec de son application. Si, à l'avenir, la position du Québec devait devenir vraiment critique, il y aurait toujours lieu de revenir sur la question. Pour l'instant, la protection accordée par le biais de la règle de la double majorité au Sénat, tel que proposé plus haut, apparaît suffisante dans la mesure où elle joue, sans égard au nombre absolu de francophones au Canada.

Les problèmes relatifs au partage des compétences

Les problèmes relatifs au partage des compétences, par contre, se soulèveront de façon beaucoup plus immédiate et exigeront pour leur solution non seulement une bonne dose d'imagination, mais également un sens très concret du compromis. L'expérience des quinze dernières années, en effet, tend à démontrer que lorsqu'un véritable compromis est recherché dans une perspective essentiellement fonctionnelle, comme dans le cas des allocations familiales et de l'immigration, des solutions peuvent effectivement être trouvées. Que les compromis réalisés se concrétisent dans des accords bilatéraux ou encore dans une forme quelconque de délégation, deux méthodes de coopération dont nous suggérons ailleurs la reconnaissance formelle dans la Constitution, ou encore par la voie plus complexe d'amendements constitutionnels, les résultats à long terme, plus souvent qu'autrement, seront fonction de la volonté de collaboration des deux parties impliquées, ce qui ne veut pas dire que des points de désaccord ne se présenteront pas. Les quelques problèmes abordés ci-dessous, ainsi qu'on pourra le constater, n'intéressent pas que le Québec; mais aux yeux du Québec, il ne fait pas de doute qu'ils revêtent une importance particulière.

Certains domaines, en effet, tel celui de l'éducation, seront toujours des domaines névralgiques aux yeux du Québec. C'est ainsi qu'en ce qui concerne la question de l'instruction dans la langue de la minorité, le gouvernement du Québec considère encore avoir été dépossédé d'une partie importante de ses compétences par l'entrée en vigueur de la Charte. Avant d'adhérer à la *Loi constitutionnelle de 1982*, il est donc possible qu'il demande certaines modifications à cet article. En ce qui concerne, par exemple, l'accès à l'école anglaise des frères et sœurs d'un enfant qui a fait une partie de ses études en anglais dans une autre province, on semble craindre que le paragraphe 23(2) soit utilisé dans le seul but d'échapper à la réglementation linguistique de la province en matière d'éducation. Toutefois, la Cour suprême a déjà établi que la clause Québec édictée par la *Loi 101* était inconstitutionnelle eu égard, en particulier, à l'alinéa 23(1)b) et au paragraphe 23(2) de la Charte. Il ne sera pas facile maintenant de revenir sur la clause Canada, d'autant plus que de l'aveu même du gouvernement du Québec, les transferts susceptibles d'en résulter ne sont pas de nature à menacer l'équilibre linguistique au Québec. De plus, en vertu de l'article 41 de la Charte, et sujet au paragraphe 43(b) qui vise les modifications applicables à certaines provinces seulement, tout amendement à la Constitution du Canada relatif à l'usage du français ou de l'anglais requiert le consentement unanime des provinces. Une façon de réouvrir le débat pourrait être de l'élargir de façon à inclure une discussion de l'alinéa 23(1)*a*) qui accorde le droit à l'instruction dans la langue de la minorité aux citoyens canadiens « dont la première langue apprise et encore comprise est celle de la minorité francophone ou anglophone de la province où ils résident ». Le Québec, comme on le sait, n'a toujours pas ratifié cette disposition ainsi que le lui permet l'article 59. Toute solution à ce problème, cependant, pourra difficilement être négociée à la satisfaction de tous sans impliquer à un moment ou à un autre les minorités linguistiques elles-mêmes.

Si l'on va au-delà de cette question pour envisager un problème beaucoup plus vaste comme la mise en place de « normes nationales » en matière d'éducation, on peut facilement imaginer la réaction du Québec : une telle entreprise, a priori, sera perçue comme une grave atteinte à sa compétence exclusive. Cette attitude, il faut bien le reconnaître, n'est pas nouvelle. Déjà dans les années 1950, le Premier ministre Duplessis refusait aux universités les subventions accordées par le gouvernement fédéral. Et tout récemment encore, en 1984, les universités du Québec posaient un geste assez semblable relativement à certaines subventions accordées par le gouvernement fédéral pour le développement de centres d'excellence. De concert avec le gouvernement du Québec, ces dernières avaient soumis une liste de projets avec un ordre de priorité donné. Le gouvernement fédéral ayant modifié cet ordre de priorité, le geste fut considéré comme une ingérence indue et les universités n'acceptèrent l'argent offert que pour le placer en fidéicommis jusqu'à ce qu'un accord soit conclu entre Québec et Ottawa. Le changement de gouvernement, à l'automne 1984, devait permettre de dénouer l'impasse, l'ordre original de priorité étant accepté intégralement par Ottawa. Il ne faut pas en déduire pour autant que le Québec est fermé à toute collaboration avec Ottawa et les autres provinces dans la poursuite d'objectifs nationaux en matière d'éducation. Mais manifestement il s'agit d'un domaine où le Québec

considère avoir des intérêts très particuliers à protéger et où il n'acceptera de s'engager que dans des formules qui ne portent pas atteinte à ce qu'il considère être sa responsabilité ultime. Compte tenu des très sérieuses préoccupations manifestées par de nombreux Canadiens devant cette Commission en ce qui concerne la qualité de l'enseignement au Canada, il apparaît urgent de rechercher les moyens de collaboration entre Québec et Ottawa qui permettront de promouvoir cette excellence souhaitée par tous.

Il est à prévoir également que dans des domaines comme ceux des relations internationales et des communications, le Québec va continuer à faire valoir ses positions traditionnelles pour qu'une plus grande marge de manœuvre lui soit accordée. Isolé sur un continent essentiellement anglophone, le Québec n'a pas d'autre choix que de chercher à s'ouvrir sur le monde extérieur et en particulier sur la francophonie internationale. Or, les efforts entrepris pour y arriver depuis une vingtaine d'années n'ont pas manqué de soulever des réactions à Ottawa, les objectifs du Québec n'étant pas toujours jugés compatibles avec la responsabilité ultime du Canada dans le domaine des affaires extérieures. Pour l'instant, un certain *modus vivendi* semble s'être établi. Mais un jour ou l'autre, il faudra bien envisager la véritable question qui se pose, qui est celle du rôle du Québec dans ce domaine par rapport au reste du Canada. Il en va de même à certains égards en ce qui a trait aux communications, domaine particulièrement crucial pour l'avenir de la culture québécoise. Les principaux développements intervenus depuis une quinzaine d'années au niveau des techniques de communications (câblo-distribution, informatique et vidéofilms) laissent entrevoir une pénétration de plus en plus importante de l'anglais au Québec. À moins que des efforts très sérieux ne soient faits en vue de contrer ce mouvement, tant au niveau de la création originale en français qu'au niveau de la traduction, et ce en étroite collaboration avec les autres pays francophones, des conséquences majeures peuvent en résulter pour l'avenir de la langue et de la culture françaises au Québec et au Canada. Dans ces deux domaines, des solutions fonctionnelles pourraient facilement être élaborées en recourant aux mécanismes déjà mentionnés de la délégation ou des accords intergouvernementaux.

Dans le domaine économique, enfin, le problème majeur sera de fournir de l'emploi à une population dont la mobilité est limitée en raison de la langue. La libre circulation des personnes que garantit maintenant la Constitution est peut-être une réalité dans le reste du Canada, mais elle demeure encore théorique en ce qui concerne les Québécois de langue française. Entre 1976–1981, que ce soit parce qu'ils ne parlaient pas l'anglais ou parce qu'ils refusaient l'acculturation susceptible d'en résulter, moins de 1 pour cent des Québécois de langue française ont quitté le Québec, temporairement ou définitivement, pour s'établir ailleurs au Canada[4].

Mais reconnaître le problème est une chose; y trouver une solution en est une autre. Dans la foulée du Rapport Gendron sur la situation du français au Québec, et en application directe des principes dégagés dans son Livre blanc intitulé *La politique de la langue française*, le gouvernement du Québec a entrepris depuis plusieurs années une vaste campagne dans le but d'accroître la place du français dans le monde du travail. S'il ne fait aucun doute que le statut du français et des francophones au Québec s'est amélioré considérable-

ment ces dernières années, il n'est pas sûr que la cause principale en soit les récentes législations linguistiques. Ainsi que le souligne François Vaillancourt[5], elles ont certes eu un effet, soit par la lecture anticipatrice qu'en ont fait les entreprises avant leur adoption, soit de façon directe après leur adoption; mais d'autres explications jouent également, tels l'accroissement des firmes sous contrôle francophone, la croissance du secteur privé interne, etc. Un bilan complet devrait faire état, par ailleurs, des pertes d'emplois résultant des déménagements de sièges sociaux occasionnés par la mise en place de ces politiques linguistiques, encore que la raison véritable de ces déménagements était peut-être toute autre dans certains cas. Quoiqu'il en soit de l'efficacité de ces politiques, il n'est pas certain qu'elles puissent être totalement abandonnées dans un avenir immédiat. À certains égards, elles peuvent être considérées comme des programmes d'action positive destinés à améliorer les chances d'emploi des francophones au Québec. À plus long terme, cependant, l'avenir de ces derniers au plan économique dépendra beaucoup plus du dynamisme du secteur privé francophone au Québec. Or, à cet égard, il faut admettre que le nouvel esprit d'entreprise qui s'est développé au Québec ces dernières années est des plus prometteurs. Se manifestant dans un contexte d'ouverture accrue sur le monde extérieur, cet esprit d'entreprise devrait contribuer non seulement au développement de l'économie québécoise, mais également à son insertion plus poussée dans l'ensemble de l'économie canadienne et nord-américaine.

Les communautés francophones hors-Québec

Le problème est beaucoup plus complexe en ce qui concerne les communautés francophones hors-Québec. Au-delà des garanties individuelles que leur offre la *Charte canadienne des droits et libertés* au plan de l'éducation et des services, force est de reconnaître que leur épanouissement en tant que communauté demeure intimement lié au développement, dans les diverses provinces, d'institutions actives et diversifiées qui répondent à leurs principaux besoins et contribuent à créer un véritable milieu de vie francophone. Or, à cet égard, la situation varie énormément d'une province à l'autre. Beaucoup mieux pourvu de ce point de vue, le Nouveau-Brunswick se retrouve dans une position relativement favorable avec un très faible taux d'assimilation. Plus on s'éloigne du Québec, par contre, plus les institutions publiques et privées arrivent difficilement à regrouper des communautés éparpillées qui offrent de moins en moins d'occasions de travailler en français. Dans plusieurs provinces, ainsi que le souligne le plus récent Rapport du Commissaire aux langues officielles, appuyé en cela par une étude de Statistique Canada, le taux d'assimilation est tel que les communautés francophones qui s'y trouvent risquent de disparaître complètement dans un avenir plus ou moins rapproché. La situation, à certains égards, peut être considérée comme critique.

Cette tendance peut-elle être enrayée? Faut-il se résoudre à voir les communautés francophones hors-Québec disparaître les unes après les autres? Un tel résultat consacrerait l'échec non seulement d'une politique gouvernementale, mais davantage encore d'une vision du Canada partagée

par bon nombre de citoyens, celle d'un pays où les communautés linguistiques et culturelles sont valorisées au point d'être protégées par la Constitution. Manifestement, quelque chose doit être fait rapidement.

En tout premier lieu, au niveau même des symboles, il importe de réaffirmer l'attachement du Canada au principe de la dualité linguistique. Pour ce faire, il faut, d'une part, reconnaître officiellement le caractère dualiste du Canada dans le préambule de la Constitution, tel que suggéré précédemment, et, d'autre part, promouvoir la reconnaissance du français et de l'anglais comme langues officielles au niveau du plus grand nombre possible de provinces. À cet égard, il n'y a aucun doute que si l'Ontario devait décider de poser un tel geste, les répercussions se feraient sentir non seulement dans cette province, mais aussi dans le reste du Canada, du fait de l'appui qui en résulterait pour le principe de la dualité linguistique. Nous ne saurions trop insister sur l'importance que revêt à nos yeux l'extension du principe du bilinguisme à cette province, qui dispose, en chiffres absolus, de la plus importante minorité francophone. S'il est illusoire par ailleurs de croire que toutes les provinces vont se conformer un jour au niveau d'obligations constitutionnellement assumé par le Québec ou le Nouveau-Brunswick, il n'est certes pas exagéré d'espérer que suivant les conditions propres à chacune d'entre elles, des garanties de base pourront être offertes à leur minorité linguistique.

Au-delà des principes et des symboles, toutefois, il y a la réalité. Bien que des progrès très concrets aient été réalisés depuis une quinzaine d'années dans l'affirmation du caractère bilingue du Canada, les résultats, malgré tout, demeurent très variables suivant les secteurs et les régions et, dans l'ensemble, clairement en-deçà des exigences d'une véritable égalité. On trouvera plus loin dans la partie de ce Rapport traitant de l'égalité, une analyse de la situation du bilinguisme au Canada. De façon générale, cependant, il suffit de consulter les rapports du Commissaire aux langues officielles pour constater jusqu'à quel point la mise en application du bilinguisme au niveau de l'administration centrale demeure difficile et délicate. De la même façon, au niveau provincial, les récents problèmes rencontrés au Manitoba et au Nouveau-Brunswick témoignent de la complexité de toute stratégie visant à faire de l'égalité linguistique une réalité au Canada.

Faut-il en conclure que le bilinguisme a été introduit trop rapidement au Canada et qu'il y a lieu maintenant de marquer le pas dans ce domaine? Certains, arguant des coûts considérables d'une telle politique et des craintes irraisonnées qu'elle fait naître, seraient favorables à une telle attitude. Mais une telle solution, à nos yeux, serait de nature à remettre en cause les gains déjà réalisés. Ce qu'il faut, au contraire, c'est chercher à favoriser davantage le bilinguisme, et surtout de façon plus efficace.

Une première voie pour y arriver est la voie judiciaire. Agissant en vertu de l'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, de l'article 23 de la *Loi du Manitoba de 1870* ou des articles 16 à 23 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, une personne peut chercher à obtenir des tribunaux le respect de ses droits linguistiques fondamentaux. De fait, plusieurs jugements, depuis les dix dernières années, sont venus indiquer aux divers gouvernements concernés leurs devoirs au chapitre des droits linguistiques. Mais il s'agit d'une voie

longue et ardue, et malheureusement pas toujours concluante au niveau des résultats. Ce qui faisait dire à la Cour d'appel de l'Ontario, dans l'affaire du *Renvoi sur l'article 23 de la Charte canadienne des droits et libertés*, que le pouvoir judiciaire n'était pas le seul gardien des droits constitutionnels des Canadiens et que le Parlement et les législatures avaient aussi des responsabilités en matière de droits linguistiques. Et le tribunal d'ajouter : « Les droits des minorités linguistiques devraient être définis par une législation générale, qui assurerait à tous un traitement égal et équitable, plutôt que par la jurisprudence[6]. »

Ceci étant, il nous apparaît qu'il revient avant tout au Parlement et au gouvernement fédéral de donner l'exemple, ne fut-ce qu'en raison de l'expérience acquise dans l'application de la *Loi sur les langues officielles*. Il faut encourager plus particulièrement le Commissaire aux langues officielles à poursuivre avec vigueur son travail d'éducation et de mise en application des lois et règlements. À cet égard, les recommandations formulées par le Comité mixte spécial sur les langues officielles témoignent d'une ferme volonté de valoriser encore davantage son poste au plan matériel comme au plan des moyens d'action. Ces diverses recommandations, dans toute la mesure du possible, devraient être appuyées par le gouvernement.

Reste, malgré tous ces efforts, que l'éparpillement des communautés francophones hors-Québec, lié au petit nombre de leurs membres dans bien des cas, rend très problématique la survie de certaines d'entre elles en tant que milieu de vie francophone. Particulièrement sensible à cette dimension du problème, la Fédération des francophones hors-Québec publiait, il y a quelques années, un rapport intitulé *Un espace économique à inventer* où elle formulait des recommandations visant à renforcer les fondements économiques des communautés francophones hors-Québec. Ce Rapport était suivi peu de temps après, soit en 1982, d'un colloque national sur l'économie organisé par la Fédération. Plus récemment encore, un autre colloque se tenait à l'Université de Moncton sur le thème « De la protection linguistique au développement économique ». Ce qui ressort, tant du Rapport que de ces colloques, c'est une prise de conscience très nette de l'importance de créer un espace économique où il est possible pour les francophones hors-Québec de vivre, travailler et évoluer en français.

Cette constatation rejoint les conclusions de certaines recherches entreprises pour le compte de la Commission à l'effet que la survie des communautés francophones hors-Québec passe obligatoirement par la création de pôles d'activités structurés autour d'institutions publiques et privées francophones. Encore une fois, il serait illusoire de croire que toutes les communautés francophones hors-Québec peuvent développer de tels pôles d'activités suivant un modèle unique. Pour certaines provinces, ce pôle d'activités aura une orientation essentiellement culturelle : il se développera d'autant plus qu'il saura intégrer le plus grand nombre possible de ces Canadiens qui, grâce en particulier aux cours d'immersion, possèdent maintenant une connaissance fonctionnelle du français. Pour d'autres provinces, en particulier l'Ontario et le Nouveau-Brunswick, la composante économique, qui s'ajoute à la composante culturelle, sera nécessairement plus importante. Mais tout comme dans le cas du Québec, c'est d'abord l'initiative

individuelle des francophones eux-mêmes qui permettra un tel développement. L'aide gouvernementale, toute utile qu'elle soit, ne se substituera jamais à cette initiative individuelle. C'est dans cette direction, à notre avis, qu'il y a lieu d'aller, si l'on souhaite assurer la survie à long terme des communautés francophones hors-Québec.

Conclusions

Au-delà de tous les problèmes auxquels nous avons fait allusion et qui sont inhérents d'une certaine façon à notre processus de croissance politique, ce qu'il importe de faire valoir par-dessus tout est la richesse inestimable que constitue pour le Canada la complémentarité entre ses deux principaux groupes linguistiques. Il est temps maintenant de tourner la page sur une période révolue des relations Québec-Canada pour ouvrir la porte à une nouvelle ère de collaboration. En reconnaissant clairement la dualité de la société canadienne ainsi que la spécificité de la société québécoise, nous faisons le pari que les problèmes inévitables qui se poseront encore à l'avenir trouveront leur solution dans la recherche de l'intérêt commun des parties.

Notes

1. Jean-Louis Roy, *Le Devoir*, Montréal, 6 octobre 1984, p. 11.
2. Jean Laponce, « The French Language in Canada: Tensions Between Geography and Politics » dans *Political Geography Quarterly*, 1984, p. 91–104.
3. Jacques Frémont, *Le Devoir*, Montréal, le 9 mai 1984, p. 11.
4. Mireille Baillargeon, *Tableau 4* – Évolution et caractéristiques linguistiques des échanges migratoires interprovinciaux et internationaux du Québec depuis 1971, Conseil de la langue française, Gouvernement du Québec, 1983.
5. François Vaillancourt, « Statut du français et des francophones au Québec : 1960–1980 », polycopié, Montréal, 1984.
6. *Reference Re Education Act of Ontario and Minority Language Education Rights*, 10 D.L.R., (4ᵉ), p. 494.

Les territoires du Nord

Bien que les travaux de la Commission aient porté sur l'étude des problèmes canadiens dans une perspective nationale plutôt que régionale, la situation dans le Nord canadien mérite qu'on s'y attarde en raison de la place exceptionnelle que ces territoires occupent dans la fédération et l'union économique canadienne, et du fait que la plupart des Canadiens comprennent mal la nature des défis auxquels les habitants de ces territoires font face. Le Nord est d'une importance inestimable pour l'avenir de l'économie canadienne. Même si le coût élevé de la mise en valeur des ressources non renouvelables empêchera vraisemblablement la croissance rapide de ce secteur dans un avenir prochain, les ressources inexploitées de ces vastes territoires fourniront probablement les matières premières et les combustibles nécessaires à l'industrie canadienne pendant une bonne partie du siècle à venir. Les territoires du Nord sont aussi la partie d'origine de Canadiens de souches et de cultures diverses. Toute politique en vue du développement de la richesse économique du Canada doit donc tenir compte des intérêts et des aspirations des habitants du Nord canadien.

À bien des égards, le succès, avec lequel les chefs politiques réussiront à concilier les intérêts nationaux et régionaux dans les Territoires du Nord-Ouest et le Yukon, au cours des deux prochaines décennies, permettra de juger la fédération canadienne. Dans le Nord, les questions fondamentales, portant sur les droits collectifs et les droits individuels ainsi que sur l'unité nationale et la diversité régionale, sont aujourd'hui au premier plan. Les erreurs commises ailleurs dans la fédération, au cours des ans, peuvent être évitées puisque dans ces territoires on peut commencer presque à neuf. Il est encore possible d'élaborer des solutions aux problèmes persistants, qui caractérisent la politique du Canada du sud et d'y faire la démonstration des solutions innovatrices possibles dans le cadre des institutions canadiennes.

Avant de traiter des questions et des problèmes des Territoires du Nord-Ouest et du Yukon et de formuler des recommandations, il est opportun de faire une revue des principales caractéristiques de ces régions : la population, l'économie, la politique ainsi que le lien constitutionnel particulier de ces territoires avec le reste du Canada[1].

La population, l'économie et la culture

La population du Nord

Comme les commissaires ont pu le constater lors des audiences et des rencontres tenues dans plusieurs collectivités, pour bien comprendre les questions qui se posent dans le Nord, il faut se rendre compte de la grande diversité qui y existe. Les Territoires du Nord-Ouest (T.N.-O.) et le Yukon sont différents sous bien des aspects, et ces particularités se retrouvent à l'intérieur des régions de la vallée du Mackenzie, du delta du Mackenzie et de la mer de Beaufort, de Kitikmeot, de Keewatin, de Baffin et du Haut-Arctique. Bien qu'on trouvera quelques généralisations dans les commentaires qui suivent, les commissaires reconnaissent que le Nord est une région vaste et très diverse.

Quelque 70 000 habitants sont dispersés dans une région qui comprend approximativement 40 pour cent du territoire canadien : environ 47 000 Canadiens vivent dans les Territoires du Nord-Ouest et 23 000 au Yukon. Cette population est non seulement peu nombreuse mais elle présente des caractéristiques linguistiques et culturelles diverses. Dans les Territoires du Nord-Ouest, les Inuit forment 35 pour cent de la population, ils se retrouvent dans le nord et à l'est, au-delà de la limite des arbres. Ils partagent une langue commune comprenant plusieurs dialectes régionaux et ont conservé des liens culturels étroits avec les Inuit de l'Alaska et du Groenland. Les Denes, Indiens de la vallée du Mackenzie et de la région du Grand Lac des Esclaves, forment 17 pour cent de la population du territoire. Ils parlent plusieurs langues qui trouvent toutes leur origine dans l'athapaskan. Les Métis, qui constituent 6 pour cent de la population du Nord, habitent dans les mêmes régions que les Denes, partageant les mêmes agglomérations et les mêmes territoires. Les non autochtones forment la portion restante de la population, soit 42 pour cent. Ce groupe est souvent constitué de travailleurs itinérants ou de résidents temporaires à l'emploi de ministères ou d'établissements d'enseignement ou encore, travaillant dans des projets de mise en valeur des ressources. Dans la région de la vallée du Mackenzie et du Grand Lac des Esclaves, une population non autochtone croissante est formée de résidents permanents chez qui l'on retrouve un fort sentiment d'appartenance aux Territoires du Nord-Ouest.

Les Indiens forment environ un quart de la population du Yukon. La plupart parle un des dialectes de l'athapaskan. Quelques-uns, dans le sud-ouest, utilisent un dialecte du Tlingit-Haida. Il n'y a pas d'Inuit au Yukon et la plupart des Indiens non inscrits s'identifient aux Indiens inscrits et sont assimilés à la population autochtone dans les statistiques des territoires. On trouve quelques résidents temporaires ou travailleurs itinérants au Yukon, mais la plupart des habitants y sont établis en permanence et plusieurs parmi eux y sont depuis plusieurs générations. La présence d'une population non autochtone bien établie et la situation minoritaire des autochtones a donné lieu à des conflits. Cependant, les deux groupes souhaitent une solution acceptable d'accommodement de leurs intérêts respectifs et reconnaissent que l'évolution politique du territoire dépend d'un tel arrangement.

L'économie du Nord

Pour comprendre l'économie du Nord, il est indispensable de considérer les Territoires du Nord-Ouest et du Yukon par rapport à l'économie canadienne et à l'économie mondiale, et en terme de relations économiques à l'intérieur des deux territoires. Les produits de base forment le support de l'économie du Nord et, parmi ceux-ci, les ressources non renouvelables sont les plus importantes. Ces produits de base sont exportés vers le Sud sous forme de matières premières ou de produits peu transformés. Les prix à l'exportation des ressources non renouvelables dépendent largement des prix sur les marchés mondiaux et échappent au contrôle de l'économie du Nord qui se trouve, par le fait même, dans une situation d'instabilité et de dépendance quasi totale, à la merci de l'alternance des périodes d'essor et des périodes

d'effondrement. Bien que la richesse future du Nord dépende de la mise en valeur de ressources non renouvelables, il s'agit d'un secteur extrêmement fluctuant qui pourrait se révéler trop fragile et trop instable pour constituer une source d'emplois permanents.

L'envergure de la plupart des projets de développement du Nord ainsi que les coûts d'exploitation élevés qu'ils entraînent exigent l'apport de capitaux de l'extérieur. Les gouvernements et les sociétés multinationales assurent donc presque entièrement le financement de ces projets. En outre, bien que le secteur primaire soit fort, sinon stable, et celui des services bien développé et comparativement constant (surtout en raison des activités gouvernementales), le secteur manufacturier est presqu'inexistant. Les coûts du transport, de l'exploitation et de la main-d'œuvre inhibent la croissance d'un secteur manufacturier à fort coefficient de main-d'œuvre et il est improbable que ce secteur fournisse beaucoup d'emplois à long terme.

TABLEAU 24-1 Distribution de la population active par secteur d'activité, 1981

Secteurs d'activité	Yukon	T.N.-O.	Canada
Agriculture	0,64	0,13	3,92
Exploitation forestière	0,53	0,38	0,82
Chasse/pêche	0,30	1,19	0,30
Mines (y compris l'huile et le gaz)	10,00	10,88	1,71
Fabrication	2,26	2,08	18,09
Bâtiment	6,88	4,98	6,13
TCSP[a]	11,99	10,60	7,63
Commerce	12,82	10,65	15,96
FAI[b]	3,76	3,51	5,06
SCCP[c]	23,31	24,02	27,71
Administration publique	19,21	25,29	7,23
Non défini/non disponible	8,42	6,28	5,44

Source : Statistique Canada, recensement du Canada, 1981.

a. TCSP = Transport, communications et services publics;
b. FAI = Finances, assurances et immobilier;
c. SCCP = Services communautaires, commerciaux et personnels.

Les Territoires du Nord-Ouest et du Yukon possèdent trois économies distinctes. Seuls les autochtones participent à l'économie de subsistance traditionnelle. L'économie de subsistance pure, bien que basée sur la production de produits essentiels, ne dépend pas de l'exportation. Un très petit nombre d'autochtones dépendent exclusivement de l'économie de subsistance, la plupart ajoutant à leurs activités de chasse et de pêche des incursions fréquentes, bien que temporaires, dans l'économie de salaires. En général, l'économie traditionnelle est plus saine dans les collectivités éloignées que dans les agglomérations plus grandes et plus accessibles; de nombreux Inuit, parce qu'ils habitent dans des régions éloignées, continuent de compter surtout sur la « nourriture du pays ».

Le deuxième type d'économie du Nord est une extension de l'économie de salaires connue au Canada du Sud. Plusieurs non autochtones, ainsi qu'un nombre croissant d'autochtones, participent à cette économie; ils sont à l'emploi des gouvernements dans des projets de mise en valeur des ressources et dans diverses entreprises du secteur privé. Les autochtones ne participent pas en plus grand nombre à cette économie de salaires pour plusieurs raisons : niveau de formation insuffisant, lieu de domicile et hésitation à déménager, emploi de travailleurs non autochtones venant du Sud. Cependant, la raison la plus importante de cette non participation est que l'économie de salaires affaiblit l'économie traditionnelle autochtone. Un emploi dans l'économie de salaires ne laisse pas de temps pour la chasse et de nombreux autochtones refusent d'abandonner leur mode de vie pour gagner un revenu fixe.

Le Nord connaît également une économie basée sur l'aide sociale ou une économie de « bien-être social ». Les bénéficiaires sont surtout des autochtones bien que la plupart d'entre eux ne vivent pas exclusivement de cette forme de revenu. Les prestations sont utilisées pour l'achat de denrées de base, de fusils, de munitions, de motoneiges, de moteurs hors-bord, ou autres formes d'équipement et de fournitures, soutenant ainsi l'économie traditionnelle.

L'interaction de ces trois économies a pour effet que la plupart des autochtones se retrouvent dans l'une ou l'autre par intermittence. Par exemple, le revenu provenant d'un emploi saisonnier de débroussaillement peut être augmenté par le piégeage, la chasse et la pêche et, à toutes ces sources de revenus, s'ajoute éventuellement l'aide sociale. Donc, même si le secteur des ressources non renouvelables offre les possibilités les plus grandes pour la création d'emplois dans les Territoires du Nord-Ouest et du Yukon, toute analyse de l'économie du Nord doit tenir compte de l'importance de la chasse et de la pêche de subsistance comme complément à l'économie de salaires.

La culture politique

Dans les Territoires du Nord-Ouest et du Yukon, les institutions politiques, le discours et les comportements ne relèvent pas tous des valeurs démocratiques et libérales prédominantes dans le sud du Canada. De l'interaction des valeurs traditionnelles des communautés autochtones et des valeurs fondamentalement libérales des populations non autochtones, émerge une culture politique distincte. Ainsi, les autochtones accordent beaucoup plus d'importance à la collectivité que les non autochtones. La précarité de la vie dans les sociétés traditionnelles de chasse et de cueillette donne naissance à un « collectivisme » où le maintien de la tribu, du clan, de la famille élargie ou de la collectivité est plus important que le sort d'un seul individu. Les sociétés traditionnelles ne peuvent guère s'offrir le luxe de l'individualisme.

À ce collectivisme de la société, s'ajoute l'absence ou la faiblesse du concept de la propriété privée dans les cultures indiennes et inuit. La notion de possession individuelle, pierre angulaire des sociétés libérales, est remplacée par le principe du partage communautaire. Ainsi, les individus utilisent les biens plutôt que de les posséder. Lorsqu'un objet n'est pas employé, il retrouve automatiquement une vocation communautaire et est alors à la disposition

d'une autre personne ou d'un autre groupe. Le comportement des autochtones à l'égard du territoire révèle la nature de ce concept d'une façon très claire.

Les Indiens et les Inuit éprouvent un grand respect pour la nature et ses ressources puisque la survie de la collectivité en dépend. Les autochtones s'identifient au territoire et croient que l'homme et la nature ne sont que des prolongements du même être. Les religions autochtones encouragent ce respect de la terre ainsi que des plantes et des animaux qui la partagent avec l'homme. Le milieu environnant est une patrie reçue en don à laquelle l'homme doit s'adapter pour survivre. Cette conception offre un contraste frappant avec la notion de conquête des frontières des gens du Sud pour qui l'environnement est essentiellement étranger et hostile. Dans cette optique, les hommes doivent dominer l'environnement du Nord pour leur propre usage : ils doivent le conquérir et le rendre utile.

Cette conception de la nature, propre aux autochtones, a mené à des conflits au sujet de la mise en valeur des ressources non renouvelables dans le Nord. Il existe une crainte réelle que ces projets causent des dommages à l'environnement et détruisent éventuellement les ressources renouvelables dont dépendent l'économie des autochtones et leur mode de vie traditionnel. De plus, l'extraction des ressources non renouvelables est étrangère à la culture des autochtones qui utilisent les produits de la terre, ne récoltant que les ressources renouvelables sans en diminuer la richesse d'une façon permanente. Bien que les autochtones commencent à accepter la mise en valeur des ressources non renouvelables, ils continuent de s'inquiéter de ses effets sur leur économie traditionnelle et leur mode de vie.

Le collectivisme se manifeste également dans le processus de prise de décisions qui se fait par consensus. Par conséquent, toute la collectivité a le droit et même l'obligation de participer à la prise de décisions. Cette conception collectiviste a permis aux peuples du Nord de se gouverner d'une façon ordonnée et systématique pendant des siècles avant l'arrivée des premiers explorateurs européens.

La prise de décision par consensus n'élimine pas le besoin de chefs. À la différence des gens du Sud, les Denes et les Inuit n'ont pas une conception monolithique du pouvoir. La théorie politique libérale relie le concept du pouvoir politique à celui de la souveraineté. L'exercice du pouvoir dans l'État libéral moderne est en général unitaire et hiérarchique. La société autochtone, au contraire, est caractérisée par un pouvoir politique plus diffus : les collectivités se fient à des chefs différents selon les domaines d'activité. Le processus de prise de décisions varie selon qu'il s'agit de la chasse, de questions spirituelles, de situations familiales, du règlement de conflits ou du châtiment des infractions. On détermine par consensus qui est apte à diriger situation donnée. Il y a donc spécialisation selon la tâche à accomplir : les chasseurs les plus habiles sont écoutés dans certaines circonstances, le chef spirituel dans d'autres, et les anciens dans d'autres encore. Les institutions transplantées du Sud n'ont pas tenu compte de ces principes fondamentaux et, dans plusieurs cas, elles ont échoué.

L'économie politique et la culture politique

L'économie de salaires ne correspond pas non plus aux valeurs autochtones et ce manque d'harmonie nuit à l'intégration des travailleurs autochtones au marché du travail. Les Indiens et les Inuit qui s'engagent dans une économie de salaires doivent abandonner les valeurs collectivistes et mettre de côté leur sens de la collectivité, éléments essentiels de leur mode de vie. En effet, le travail dans l'économie de salaires vise le bénéfice individuel plutôt que le bien collectif. Un tel conflit de valeurs contribue à couper les autochtones de leur culture traditionnelle; ce qui entraîne la désintégration des structures traditionnelles de la société et du pouvoir. Par conséquent, les autochtones en viennent à associer le pouvoir et l'influence aux revenus et à la richesse monétaire plutôt qu'aux habiletés traditionnelles. Cela peut faire naître des conflits entre les anciens qui demeurent dans l'économie traditionnelle et les jeunes qui ont choisi des emplois non traditionnels.

Une économie de salaires force les autochtones à quitter leur famille et leur foyer pour chercher du travail. Cette rupture, et le fait que la plupart des emplois se trouvent dans les centres relativement urbanisés, peut causer une désorientation sociale sérieuse et la perte du sens de la collectivité. Bien que par l'information des jeunes on puisse atténuer les effets indésirables de l'économie de salaires, le nœud du problème réside dans l'incompatibilité d'une économie de salaires avec les valeurs autochtones traditionnelles.

L'économie de salaires, particulièrement lorsqu'elle est liée à l'extraction des ressources non renouvelables, coupe la population autochtone de la nature. Toutes les caractéristiques d'une société traditionnelle de chasse et de cueillette – valeurs sociales, culture politique, art, légendes, religion et structures sociales – servent le but ultime du groupe : la survivance grâce à l'utilisation des ressources renouvelables. La substitution de cet objectif par une économie de salaires ou de prestations d'aide sociale détruit l'essentiel de la culture autochtone et menace éventuellement sa survie.

Les autochtones du Nord commencent à s'adapter à la mise en valeur des ressources non renouvelables. Ils essaient de maintenir un équilibre entre les priorités traditionnelles et les pressions causées par les grands projets, et par les empiètements du Sud dans leurs collectivités au moyen d'entreprises dirigées localement, comme les sociétés d'exploitation. Ces entreprises et les coopératives locales plus anciennes permettent aux autochtones de participer à l'économie de salaires à l'aide d'organismes qu'ils dirigent eux-mêmes et qui sont par le fait même respectueux de l'économie traditionnelle et du mode de vie. Tous les Canadiens espèrent que ces réalisations continueront de se développer.

Tous les facteurs économiques et culturels décrits précédemment ont une action réciproque et façonnent le contexte politique et constitutionnel dans le Nord. Le développement économique influera sur le sort de la culture autochtone. C'est une culture fragile, en état de siège, non pas à la suite d'actions délibérées de la part des non autochtones mais à cause du développement rapide du Nord. Les changements économiques et culturels,

de même que les pressions venant du Sud, déterminent donc la nature du discours politique.

La position des problèmes et recommandations

L'exploitation des ressources non renouvelables est essentielle à la croissance économique à long terme du Canada du Nord. Les Territoires du Nord-Ouest et du Yukon forment le tiers du territoire canadien et les ressources minières et pétrolières qui s'y trouvent ont à peine été touchées. Pour ces raisons et du fait de l'importance continue, bien que diminuée, du développement des ressources pour l'économie nationale, l'avenir du Canada et celui du Nord sont intimement liés. Cependant, bien que l'exploitation des ressources non renouvelables soit essentielle au développement du Nord, ce n'est pas la seule question qui préoccupe les habitants de cette région.

Certaines questions, de nature culturelle, économique et politique, distinguent le Nord du reste du pays. La population autochtone confère aux territoires du Nord son caractère propre. La situation des autochtones est préoccupante dans tout le Canada, mais, dans le Nord, les questions se rapportant aux autochtones dominent les débats politiques. En fin de compte, cette question et les autres controverses à propos des institutions détermineront la nature et le rythme du développement dans la région. Les dirigeants canadiens doivent régler toutes ces questions d'une façon rapide et prudente, non seulement pour que le développement ait lieu mais pour que les populations autochtone et non autochtone des Territoires du Nord-Ouest et du Yukon puissent jouir des droits et des avantages dont les autres Canadiens bénéficient déjà.

Les autochtones du Nord et le changement économique et politique

Les revendications des autochtones

La plupart des Canadiens reconnaissent maintenant la légitimité des revendications des autochtones du Nord en ce qui concerne les terres qui ont traditionnellement servi à la chasse et la pêche, ainsi que le droit des autochtones à une compensation financière pour l'aliénation passée de leurs terres et de leurs ressources. La majorité des Canadiens sont en faveur d'un règlement rapide et équitable des revendications des autochtones du Nord, et les gouvernements fédéral et territoriaux se sont engagés à négocier une formule de règlement avec les représentants des quatre principaux groupes autochtones. Malheureusement, après dix ans de négociations, un seul règlement a été conclu : celui des Inuvialuit, population établie dans la région du delta du Mackenzie et de la mer de Beaufort. L'échec, dans les trois autres cas, a retardé le développement économique et empêché le changement d'ordre constitutionnel ainsi que la création d'un territoire distinct dans l'est de l'Arctique. Le moment est venu de conclure les négociations, de ratifier une formule de règlement et de procéder au développement économique et

politique dans le Nord, pour le bien de tous les habitants de cette région et des Canadiens en général.

Les négociations au sujet des revendications des autochtones gravitent autour de deux questions fondamentales : l'extinction des revendications et les droits politiques. La question de l'extinction des revendications a conduit à une impasse dans les négociations. Les autochtones maintiennent que le règlement des revendications devrait garantir les droits des autochtones à perpétuité, alors que les gouvernements fédéral et territoriaux soutiennent que des mécanismes de protection enchâssés dans la Constitution et dans les statuts devraient remplacer les droits traditionnels des autochtones. Puisqu'une bonne partie du débat est affaire de sémantique, il serait utile d'abandonner le terme « extinction » pour contourner la difficulté. Le règlement devrait « affirmer » la reconnaissance des droits autochtones particuliers et la cession à perpétuité des sommes versées et des territoires en cause.

La question de droits politiques particuliers pour la population autochtone a fait l'objet de beaucoup de discussions dans toutes les parties du Canada, depuis quelques années. On accepte de plus en plus la possibilité du « statut particulier » ou de « l'autonomie politique » pour les autochtones du Canada, c'est-à-dire un arrangement qui assurerait à la population autochtone un plus grand contrôle dans le domaine des affaires culturelles, de l'éducation et des services sociaux et qui pourrait même prévoir la représentation dans certaines institutions nationales, tel le Sénat. Bien que les valeurs libérales de l'individualisme et de l'universalité aient jusqu'à maintenant dominé la culture politique canadienne, nous devrions nous sentir libres de chercher d'autres moyens d'intégrer les intérêts particuliers de certaines collectivités dans nos institutions fédérales. Les négociations au sujet des revendications foncières ne sont cependant pas un cadre approprié pour élaborer de tels mécanismes. Puisque ces mécanismes concernent les droits des Canadiens autochtones et non autochtones, les conférences constitutionnelles se prêtent idéalement à ces discussions. La Commission estime aussi que les autochtones devraient faire partie des commissions et des conseils dont le mandat se rapporte directement à leurs territoires et à leurs ressources renouvelables, mais les autochtones ne devraient pas tenter d'utiliser le processus des revendications pour obtenir soit la compétence législative, soit la représentation dans des organismes législatifs, quel que soit le palier de gouvernement.

Le gouvernement fédéral pourrait négocier une date limite pour le règlement des revendications foncières des autochtones, au delà de laquelle le financement des équipes de négociations des autochtones cesserait. Les commissaires sont d'avis que le gouvernement fédéral devrait affirmer sans équivoque que les pouvoirs législatifs, la souveraineté et le statut politique particulier ne feront pas partie du règlement des revendications, mais que de tels règlements ne diminueront en rien le pouvoir des populations autochtones de bénéficier de droits politiques particuliers déterminés lors de futurs débats. À notre avis, ces accords devraient être vus comme l'affirmation des droits des autochtones plutôt que comme l'extinction de ceux-ci. De plus, ces accords devraient être définitifs et exécutoires pour les groupes autochtones,

les gouvernements territoriaux et le gouvernement fédéral. Chose certaine, retarder ces accords ne profite à personne.

Le secteur des ressources renouvelables

Bien que tous les habitants du Nord aient un intérêt dans l'avenir des ressources renouvelables dans les deux territoires, ce secteur constitue la base de l'économie des autochtones. L'économie du secteur des ressources renouvelables comprend les produits de base et les activités assurant la subsistance. L'économie traditionnelle de la population autochtone représente la partie la plus importante du secteur des ressources renouvelables. Les problèmes les plus sérieux du secteur des produits de base concernent l'industrie de la fourrure. Même à ses meilleurs moments, cette industrie est victime des fluctuations prononcées du marché et le récent boycottage européen ainsi que l'activité de plus en plus apparente du groupe de pression contre les pièges à mâchoires ont laissé cette industrie dans un effondrement presque complet. Ce déclin s'est traduit par des pertes de revenus importantes pour les autochtones du Nord et a imposé de nouvelles contraintes sur les services d'aide sociale du Nord. Quoique le commerce de la fourrure ne constitue plus une partie importante de l'économie canadienne, ce commerce augmentait, jusqu'à récemment, les autres sources de revenus et servait d'appoint aux activités de subsistance de la population autochtone, particulièrement dans le nord du Canada. Bien qu'il soit peu probable que le commerce de la fourrure redevienne jamais un secteur important de l'économie du Nord, les commissaires suggèrent que les gouvernements fédéral et territoriaux continuent d'étudier les moyens de contrebalancer l'influence des groupes anti-piégeage, trouvent de nouveaux marchés ainsi que des solutions de remplacement à l'industrie de la fourrure.

La pêche commerciale pourrait remplacer l'industrie de la fourrure dans le Nord, si le potentiel de récolte commerciale de poissons et autres produits des mers du nord du Canada était exploité. Cette possibilité nécessite cependant d'autres études. Entre-temps, le gouvernement fédéral devrait s'assurer que les agences de réglementation et les offices de mise en marché qui œuvrent dans le domaine des pêcheries ne retardent ou n'empêchent, involontairement, le développement d'une industrie des pêches dans le Nord, en se concentrant exclusivement sur les problèmes et les intérêts des pêcheries des côtes de l'Atlantique, du Pacifique ou des eaux intérieures.

Le secteur de l'économie traditionnelle qui est constitué par les activités de subsistance est assez sain. La chasse et la pêche de subsistance, surtout dans les collectivités éloignées, ne sont pas en voie de disparition; elles constituent, au contraire, une part importante de l'économie du Nord. Certains analystes ont tendance à ne pas tenir compte de l'économie traditionnelle parce qu'elle est difficile à mesurer et parce que la chasse et la cueillette sont des activités dépassées. Dans le Nord, cependant, environ 30 pour cent du revenu réel des autochtones provient de la récolte de la nourriture du pays, et cette récolte constitue une source importante de protéines pour les habitants de ces régions.

Par conséquent, l'économie de subsistance occupe, dans le Nord, une place semblable à celle qu'occupe l'agriculture dans le Sud. Les personnes chargées

d'élaborer des politiques et des programmes destinés à intégrer les autochtones à l'économie de salaires, devraient reconnaître que, comme l'agriculture, la chasse et la pêche de subsistance sont des occupations réelles. Les gouvernements fédéral et territoriaux devraient donc étudier les moyens de renforcer et d'améliorer ce secteur de l'économie du Nord, par exemple, en accordant aux chasseurs des allègements fiscaux semblables à ceux dont bénéficient les agriculteurs dans le Sud. Les gouvernements devraient aussi s'assurer que les programmes d'apprentissage et de perfectionnement ne soient pas tous centrés sur des types de formation en demande uniquement dans le secteur des ressources non renouvelables. De tels programmes devraient tenir compte du fait que les autochtones du Nord partagent leur temps entre les activités reliées à l'économie de salaires et la production de nourriture pour eux-mêmes et leur famille. Certaines sommes destinées à la formation pourraient aussi bien servir au perfectionnement des habiletés traditionnelles qu'à l'amélioration des perspectives d'emploi dans l'économie de salaires.

La question de la Constitution et des institutions dans les Territoires du Nord-Ouest et du Yukon

Trois questions fondamentales, d'ordre constitutionnel, dominent la scène politique dans les territoires. Deux d'entre elles, la question du gouvernement responsable et celle de la délégation de pouvoirs, du gouvernement fédéral au palier territorial, suscitent un intérêt égal dans les deux territoires. La troisième question, celle de la division des Territoires du Nord-Ouest ne concerne directement que les habitants de cette région.

Les commissaires croient que l'instauration d'un gouvernement responsable et la délégation continue des responsabilités fédérales au gouvernement du territoire devraient s'effectuer avec ou sans la division des Territoires du Nord-Ouest. Néanmoins, il est douteux que de telles modifications constitutionnelles se fassent avant que la question de la division des territoires soit réglée. La création de deux nouveaux territoires peut nécessiter que le changement constitutionnel s'opère à des rythmes différents selon les territoires afin de tenir compte des exigences locales et des ressources diverses en matière d'administration et d'emploi. À ce point de vue, la Commission désire souligner plusieurs points. D'abord, les gouvernements ne devraient pas permettre que la question de la division des Territoires du Nord-Ouest retarde l'accession du Yukon à un gouvernement pleinement responsable. Ensuite, notre recommandation au sujet d'un gouvernement responsable s'applique aussi bien aux Territoires du Nord-Ouest, tels qu'on les connaît, qu'aux deux nouveaux territoires résultant de la division. De plus, nos recommandations au sujet de la délégation de pouvoirs aux gouvernements territoriaux s'appliquent également aux deux territoires qui pourraient être créés. Finalement, le gouvernement fédéral ne devrait pas imposer son propre échéancier pour la délégation de pouvoirs aux nouveaux territoires et les représentants élus de ces territoires devraient pouvoir participer à l'élaboration des questions prioritaires lors du transfert des compétences. On doit reconnaître, cependant, qu'il est urgent de résoudre la question de la division,

afin de faire avancer le dossier constitutionnel dans les Territoires du Nord-Ouest.

Le gouvernement responsable

Au Canada, le gouvernement responsable possède trois caractéristiques principales. Premièrement, le conseil des ministres, ou conseil exécutif, ne peut former le « gouvernement » que s'il reçoit l'appui de la majorité, c'est-à-dire s'il jouit de la « confiance » de la législature. Deuxièmement, le conseil des ministres exerce les pouvoirs de la Couronne. Enfin, l'exécutif répond devant la législature des finances publiques, c'est-à-dire de toutes les questions d'approvisionnement et de « voies et moyens ».

Au Yukon, on retrouve *de facto* les deux premières caractéristiques d'un gouvernement responsable. Le commissaire exerce des fonctions semblables à celles d'un lieutenant-gouverneur dans une province et l'assemblée législative peut retirer sa confiance au gouvernement. La Commission est d'avis que le gouvernement fédéral devrait modifier la *Loi sur le Yukon* afin qu'elle devienne conforme à la réalité.

Le commissaire des Territoires du Nord-Ouest possède encore quelques pouvoirs dans l'élaboration des politiques relevant des activités courantes du gouvernement, mais il n'est pas sûr que l'assemblée législative ait le pouvoir de retirer sa confiance au conseil exécutif. Les Territoires du Nord-Ouest constituent la dernière entité territoriale au Canada sans gouvernement responsable; la Commission estime injustifié de continuer à refuser ce droit. Le gouvernement fédéral devrait, à notre avis, accorder à l'assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest les mêmes pouvoirs que possède le Yukon.

Certains Canadiens diront qu'un gouvernement responsable ne peut exister sans un système bien établi de partis politiques et que, dans les Territoires du Nord-Ouest, contrairement à la situation au Yukon, on ne retrouve pas de partis politiques au niveau territorial. Nous pensons, cependant, que la perspective du pouvoir exécutif incitera les coalitions floues et changeantes des gouvernements sans affiliation politique à se transformer en formations politiques disciplinées. Le gouvernement fédéral devrait par conséquent modifier la *Loi sur les Territoires du Nord-Ouest* afin d'accorder à cette région un gouvernement responsable.

La troisième prérogative d'un gouvernement responsable est le contrôle complet des finances publiques. Dans le système actuel, le gouvernement fédéral doit encore donner son accord à un ensemble de dépenses dans chacun des territoires. Lorsqu'un territoire éprouve quelques difficultés financières, le gouvernement fédéral apporte généralement une aide additionnelle. Les gouvernements des territoires recherchent une formule de financement qui accorderait à chacun d'eux une plus grande autonomie en matière d'impôts ainsi que les responsabilités correspondantes. Un tel système permettrait de prévoir les transferts fédéraux sur de longues périodes et rendrait possible la planification budgétaire à long terme. Les gouvernements fédéral et territoriaux devraient donc négocier des arrangements financiers, afin

d'accorder aux gouvernements des territoires le contrôle des finances de l'État ainsi que la responsabilité réelle et l'obligation de rendre compte.

La délégation des pouvoirs

Au cours des deux dernières décennies, les territoires du Nord sont passés d'un statut quasi colonial à la prise en charge d'une grande variété de services de « compétence provinciale ». Logiquement, ce processus devrait mener au statut de province, bien que quatre obstacles puissent retarder ce résultat pendant encore plus de dix ans. Ces obstacles proviennent d'une population peu nombreuse, d'une base de revenus incertaine, de querelles internes non réglées ainsi que des conséquences pratiques de la protection de l'intérêt national dans le Nord. La nouvelle formule d'amendement de notre Constitution stipule que la création d'une nouvelle province requiert le consentement d'au moins les deux tiers des provinces existantes, représentant 50 pour cent de la population du pays, ainsi que l'assentiment du Parlement fédéral. Obtenir un tel accord pourrait s'avérer une tâche immense. Les provinces existantes pourraient s'opposer à la création d'une nouvelle province pour la seule raison que cela modifierait l'équilibre de la formule d'amendement. (Ainsi, s'il y avait 13 provinces, les deux tiers (9) des provinces comptant plus de 50 pour cent de la population canadienne pourraient modifier la Constitution sans le consentement d'aucune des quatre provinces de l'Ouest.) Néanmoins, même si les chefs politiques des territoires qui désirent devenir des provinces ne l'exigent pas immédiatement, la population du Nord réclame légitimement un statut provincial *de facto*. Les commissaires estiment que le gouvernement fédéral devrait s'engager à instituer finalement une forme de gouvernement provincial pour les territoires et devrait accorder aux habitants du Nord tous les avantages que confère la citoyenneté canadienne.

Le Nord réussira, sans doute, à franchir les trois premiers obstacles mentionnés plus haut à l'établissement d'un gouvernement provincial. La population, dont la croissance dépend maintenant de l'augmentation du nombre de résidents permanents, augmentera à la suite de migrations consécutives au développement économique. De la même façon, l'économie du Nord évoluera, les sources de revenus s'accroîtront assurant ainsi l'expansion des impôts. Enfin, les problèmes internes concernant les revendications foncières et la division des Territoires du Nord-Ouest se régleront probablement d'ici quelques années.

Le quatrième obstacle à l'établissement d'un gouvernement provincial sera le plus difficile à surmonter. Est-il acceptable que 70 000 résidents des territoires du Nord contrôlent environ 40 pour cent du territoire canadien? Poser la question, c'est y répondre, et les commissaires croient que le développement du Nord du Canada devra continuer à faire l'objet de l'intérêt national. Peu nombreux sont ceux, même parmi les autonomistes du Nord les plus ardents, qui contesteront cette conclusion. Comme un habitant de cette région l'a fait remarquer lors des audiences, « le Nord est l'avenir du Canada ». Puisque nous croyons en la justesse de cette conclusion, nous

pensons que l'avenir du Nord doit préoccuper tous les habitants de cette région et tous les Canadiens. Les gouvernements fédéral et territoriaux doivent trouver le moyen de partager la responsabilité du développement. De la même façon que la population des territoires doit exercer une influence dans les décisions touchant la région, le gouvernement fédéral doit intervenir en tant que représentant de tous les Canadiens.

Dans les domaines où l'intérêt national n'entre pas en jeu, les gouvernements territoriaux devraient posséder les mêmes pouvoirs que les provinces. Le gouvernement fédéral, de concert avec les gouvernements territoriaux, devrait donc établir un échéancier en vue du transfert des responsabilités de compétence provinciale dans les domaines tels que la santé, les procédures au criminel, les relations de travail, les eaux intérieures et les ressources renouvelables. Certaines mesures prévoyant la gestion en commun pourraient être utiles pendant la période de transition. Les échéanciers pourront varier selon les territoires et selon les paliers de compétence, mais la délégation de pouvoirs devrait être complétée d'ici cinq ans, dans la plupart des domaines. Ceux qui s'opposent à une telle proposition soulèveront peut-être la question des coûts, mais le gouvernement fédéral supporte déjà les coûts de services que les gouvernements territoriaux pourraient fournir tout aussi efficacement. Il pourrait y avoir des coûts secondaires additionnels du fait des économies d'échelle négatives dans des entités aussi petites. Les économies réalisées à la suite de l'élimination de certaines sections du ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada pourraient compenser en partie ces coûts additionnels.

La propriété et la mise en valeur des ressources non renouvelables ainsi que le contrôle du territoire en vue de l'exploitation sont des questions d'intérêt national. Certaines dispositions pourraient faciliter le partage de ces responsabilités entre les gouvernements fédéral et territoriaux, comme par exemple, la délégation de pouvoirs aux territoires, accompagnée d'un droit de veto fédéral en certaines matières reconnues d'intérêt national ou la reconnaissance d'une compétence conjointe avec primauté du fédéral. La gestion mixte des ressources *offshore*, semblable à celle qui est prévue dans les accords avec les gouvernements de la Nouvelle-Écosse et de Terre-Neuve offre une autre possibilité. Il est important, cependant, que les gouvernements fédéral et territoriaux prévoient des mécanismes qui assurent la participation active des gouvernements des territoires aux décisions relatives à la mise en valeur des ressources non renouvelables. En outre, un tel arrangement devrait préciser les circonstances où le gouvernement fédéral pourrait invoquer les clauses dérogatoires.

Le transfert, en une seule fois, de toutes les terres des territoires aux gouvernements territoriaux ne servirait probablement pas l'intérêt national. Cependant, une fois connu le potentiel en ressources minières et pétrolières et après le règlement des revendications foncières des autochtones ainsi que de la question des parcs nationaux et des aires naturelles, la Couronne pourrait commencer le transfert de larges portions de terres aux territoires. De tels transferts, s'ils sont effectués graduellement, ne compromettraient en rien l'intérêt national et augmenteraient les sources de revenus du gouvernement du territoire ainsi que l'efficacité du développement des ressources renouvelables, du tourisme, des affaires municipales et des parcs. Les gouvernements

pourraient entamer des négociations pour le transfert aux territoires des droits de surface sur les terres de la Couronne qui n'affectent pas directement l'intérêt national et qui n'ont pas été cédées aux peuples autochtones lors du règlement de leurs revendications.

À court terme, au moins, le gouvernement fédéral devrait conserver la propriété et le contrôle des ressources non renouvelables. Cependant, les habitants du Nord devraient recevoir une portion équitable des revenus et des royautés provenant des projets de mise en valeur des ressources et le gouvernement fédéral devrait étudier la question du partage de ces revenus avec les territoires. Ces arrangements pourraient être semblables à ceux qui ont été négociés avec la Nouvelle-Écosse et Terre-Neuve. Le gouvernement du Canada devrait intégrer une telle entente à la formule de transfert financier fédéral-territorial de sorte que des bénéfices exceptionnels provenant de ressources non renouvelables entraîneraient automatiquement une réduction proportionnelle des paiements de transfert. De plus, on devrait fixer un plafond sur les revenus provenant des ressources non renouvelables que les territoires pourraient retirer.

Habituellement, seules les provinces participent à part entière aux conférences fédérales-provinciales. Cependant, même si les territoires ne sont pas constitués en provinces dans un avenir immédiat, les commissaires sont d'avis que le gouvernement fédéral devrait prévoir la participation directe des gouvernements des territoires à ces rencontres. Cela est particulièrement important quand les délibérations portent sur des sujets qui concernent les habitants du Nord. Une telle mesure ne nécessite pas de modification constitutionnelle et pourrait être adoptée immédiatement.

Finalement, une étape symbolique importante pour les territoires pourrait être franchie par l'abolition de la disposition de l'alinéa 42(1)*e*) de la *Loi constitutionnelle de 1982* qui permet l'expansion des provinces existantes dans les territoires sans le consentement de la population des Territoires du Nord-Ouest et du Yukon. Le gouvernement fédéral devrait proposer une modification selon laquelle le consentement de l'assemblée législative du territoire concerné serait requis pour toute expansion vers le nord, des frontières provinciales existantes, au-delà du 60ᵉ parallèle.

La division des Territoires du Nord-Ouest

Depuis 1979, l'assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest, un plébiscite et les gouvernements fédéraux successifs, libéral et conservateur, ont tous approuvé en principe la division des Territoires du Nord-Ouest et la création d'un nouveau territoire, nommé Nunavut, dans l'est de l'Arctique. Malheureusement, cet objectif semble encore lointain. Parmi les problèmes difficiles encore à résoudre, on peut citer la question des frontières et du siège des gouvernements, la forme de gouvernement et le moment opportun pour la division. Parmi ces questions, celle qui a trait aux frontières est la plus épineuse.

Les membres de l'*Alliance constitutionnelle des Territoires du Nord-Ouest* étudient présentement la question des frontières. L'Assemblée constitutionnelle du Nunavut (ACN) propose une frontière selon une ligne

tracée en diagonale du sud-est au nord-ouest, en suivant approximativement la limite des arbres. L'Assemblée constitutionnelle de la région ouest (ACRO) préfère généralement une frontière nord-sud, du 60e parallèle jusqu'à l'océan Arctique, à l'ouest de la collectivité du lac Baker et à l'est des collectivités regroupées dans le Comité d'étude des droits des autochtones (CEDA). Ces deux groupes sont parvenus à une entente provisoire mais celle-ci n'a pas encore été ratifiée.

Deux sous-questions retardent l'entente au sujet de la frontière des territoires. La première concerne les collectivités : les Inuvialuit de l'Arctique de l'ouest et de l'Arctique central se joindront-ils au Nunavut ou au territoire de l'Ouest? La topographie et les réseaux de communication et de transport portent à croire qu'ils choisiront de faire partie du territoire de l'Ouest, cependant les liens culturels et linguistiques qu'ils possèdent avec les Inuit de l'est de l'Arctique peuvent aussi laisser supposer qu'ils choisiront Nunavut. Le choix d'une frontière relève de facteurs humains, particulièrement des préférences des populations concernées. L'entente conclue en janvier 1985 entre l'ACN et l'ACRO prévoyait que les collectivités inuvialuits feraient partie du territoire de l'ouest et que les collectivités de l'Arctique central feraient leur choix par voie de référendum. Cependant, l'ACN a retiré son appui à l'entente à la fin de février 1985 et la question demeure en suspens.

La deuxième difficulté provient des effets qu'aura la frontière sur l'accès aux ressources naturelles. Une base suffisante de ressources est indispensable aux deux territoires pour assurer leur viabilité économique. Le désaccord porte sur le contrôle de la région ouest du Keewatin – les terres non peuplées entre le Grand Lac des Esclaves et le lac Baker et le riche potentiel des ressources qui s'y trouvent – et la région du delta du Mackenzie et de la mer de Beaufort qui possèdent des ressources pétrolières. La frontière idéale permettrait que chaque territoire possède assez de ressources renouvelables pour maintenir l'économie de subsistance et assez de ressources non renouvelables pour assurer des revenus suffisants. Malheureusement, les deux parties hésitent à faire des compromis.

Puisque tous les paliers de gouvernement ainsi que la plupart des habitants sont en faveur de la division, le gouvernement fédéral devrait inciter l'*Alliance constitutionnelle* à agir. L'incertitude au sujet de la division des territoires se répercute sur tous les aspects du développement du Nord. Elle cause un ralentissement de la croissance économique, nuit au règlement des revendications foncières et retarde la délégation des pouvoirs. Par conséquent, la Commission recommande au gouvernement du Canada d'imposer un court délai à l'*Alliance constitutionnelle* pour fixer elle-même la frontière. En l'absence d'une entente conclue et ratifiée entre les parties, nous croyons que le gouvernement fédéral devrait former une commission sur les frontières. Cette commission entendrait les arguments des deux groupes et présenterait des recommandations au sujet de la frontière. Même si, en fin de compte, il incombe aux gouvernements fédéral et territoriaux de ratifier le choix de la frontière, la division ne devrait pas être imposée à la population des Territoires du Nord-Ouest.

Sans doute, la Couronne conserverait temporairement la propriété et le contrôle des ressources dans la région ouest du Keewatin et la région du delta

du Mackenzie et de la mer de Beaufort. Une solution à long terme consisterait, probablement, en une entente entre le Nunavut et le territoire de l'Ouest. Celle-ci permettrait le partage des revenus provenant des ressources et/ou le remplacement des revenus provenant des ressources non renouvelables par des transferts fédéraux. Les deux territoires devraient s'entendre sur les politiques de récolte et la gestion mixte des ressources renouvelables, telles que la faune et le poisson. De telles ressources, surtout le caribou, migrent annuellement sur de vastes régions et ne respectent pas les frontières politiques au moment de leurs déplacements.

À la suite d'un accord sur la division du territoire, l'ACRO et l'ACN devraient décider de la structure du gouvernement, en conformité, naturellement, avec la *Charte des droits et libertés*. Dans le meilleur des cas, les institutions devraient refléter les valeurs politiques de tous les habitants du Nord, protéger les droits des autochtones et représenter équitablement les intérêts des minorités. Le gouvernement fédéral devrait encourager la créativité et l'innovation dans l'élaboration d'institutions locales nouvelles et originales, la *Charte des droits et libertés* définissant nécessairement les lignes directrices générales dans l'éventail des choix légitimes.

Le gouvernement fédéral devrait approuver le principe d'une période plus longue de résidence dans le Nord comme condition du droit de vote, afin de protéger la structure sociale fragile des Territoires du Nord-Ouest et du Yukon des effets nuisibles de l'arrivée massive de résidents temporaires employés dans des projets de développement. Les commissaires suggèrent, cependant, que cette période soit de deux ou trois ans, non de dix ans. De la même façon, bien qu'un statut politique particulier protège les minorités culturelles et ethniques, un tel statut ne devrait pas compromettre le principe démocratique de base de la représentation par le nombre d'habitants. Le gouvernement fédéral doit s'assurer que les nouvelles institutions ne vont pas à l'encontre de l'esprit de la coutume constitutionnelle canadienne.

La création de deux nouveaux territoires rendra le Nord du Canada plus facile à gouverner; elle répondra aux vœux des habitants de la région, spécialement des Inuit de l'est de l'Arctique et elle permettra l'évolution politique et institutionnelle à des rythmes différents selon les régions. Cependant, les nouvelles institutions rendues nécessaires par la division du territoire coûteront plus cher que le système actuel, du moins au début. Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et les deux assemblées constitutionnelles doivent, par conséquent, accepter la présence fédérale dans la mise sur pied de nouvelles institutions, lorsque des crédits du fédéral y seront affectés.

Le moment où la division des Territoires du Nord-Ouest se produira dépend de plusieurs facteurs : le règlement de la question de la frontière, le coût de la transition et la contribution du fédéral, la disponibilité des fonctionnaires et la présence de l'infrastructure nécessaire au nouveau gouvernement de Nunavut. Le recrutement du personnel de la fonction publique prendra beaucoup de temps et pourra retarder la création de Nunavut. Les Inuit, majoritaires dans l'est de l'Arctique, souhaitent un gouvernement qui soit à l'écoute des besoins culturels des autochtones et qui puisse fonctionner dans la langue inuktitut. Une fonction publique importée,

même si elle ne demeurait que pendant les premières années de l'existence du nouveau territoire, irait à l'encontre d'un des objectifs principaux de la création de Nunavut. Cependant, peu d'Inuit possèdent la formation ou l'expérience nécessaire pour remplir des postes de cadres ou de techniciens dans la fonction publique. Les gouvernements fédéral et territoriaux devraient donc revoir les programmes actuels d'enseignement, de formation professionnelle et de perfectionnement afin de mettre sur pied un programme global en vue de préparer les autochtones à la fonction publique de Nunavut. Le même genre de programme pourrait également servir à augmenter le nombre d'autochtones dans les postes d'encadrement dans le territoire de l'Ouest.

Les questions d'intérêt national et le Nord

Certaines questions d'intérêt national présentent des aspects distinctifs et une signification toute spéciale pour le Nord. Les commissaires font la revue de trois d'entre elles, afin de souligner l'importance de sensibiliser les Canadiens aux particularités de la politique nationale qui porte sur les affaires du Nord.

L'écologie du Nord

Le Nord canadien constitue l'un des derniers écosystèmes qui soit encore intact. Il ne constitue pas uniquement un trésor canadien, mais fait partie du patrimoine naturel du monde entier. Nous avons mentionné dans certaines sections de ce Rapport que la mise en valeur des ressources non renouvelables devra s'effectuer avec une grande prudence. Nous avons fait des mises en garde contre la destruction de la base de l'économie traditionnelle autochtone et nous avons insisté sur la conservation des ressources renouvelables, en dépit de la volonté d'exploiter les ressources pétrolières, minières et de gaz naturel, ainsi que sur la protection des espèces en voie d'extinction, des habitats et des écosystèmes. Au-delà de toutes ces considérations, cependant, les Canadiens doivent reconnaître la valeur intrinsèque de l'écosystème du Nord. Nous devons tous apprendre à apprécier la nature – la valeur esthétique du Nord – comme les habitants de cette région le font. Plusieurs raisons d'ordre pratique justifient le respect que l'on doit accorder à l'environnement du Nord, mais ces raisons s'ajoutent à la prise de conscience, particulièrement vive chez les peuples autochtones, de la valeur intrinsèque de l'environnement, la base même de notre existence qui mérite respect et admiration. Les Canadiens ne doivent jamais permettre à des politiques économiques à court terme, aussi attrayantes soient-elles, de détruire le Nord dont ils ne sont que les fiduciaires pour les générations à venir.

Le commerce international

Une grande partie de ce Rapport traite des perspectives canadiennes de commerce international. Plus particulièrement, nous avons traité des relations du Canada avec son plus grand partenaire, les États-Unis. Les habitants du Nord partagent avec les autres Canadiens un intérêt pour le commerce entre

le Canada et le reste du monde. Cependant, deux questions concernent plus particulièrement les habitants des territoires : le commerce avec l'Alaska et le commerce avec toute la région du Cercle polaire.

La plus grande partie du commerce entre le Canada et les États-Unis se fait entre le Canada et les États-Unis continentaux, mais le commerce entre l'Alaska et le Yukon est d'une grande importance pour les habitants du Nord. Le gouvernement du Yukon et un certain nombre de groupes de pression ont suggéré de libéraliser les relations économiques avec l'Alaska. Les commissaires recommandent qu'on étudie la possibilité d'un accord commercial bilatéral affectant l'extrême nord-ouest. Le Yukon n'a accès à la mer que par les ports de Haines et de Skagway en Alaska. Certains Canadiens ont suggéré que Skagway, qui n'est relié au reste de l'Alaska que par les grandes routes de la Colombie-Britannique et du Yukon, devienne un port franc.

Certains habitants du Nord désirent favoriser les relations avec les autres parties de la région du Cercle polaire. Les Inuit du Canada ont des liens culturels et linguistiques avec le Groenland, l'Alaska et l'Union soviétique. Ils ont formé la « Conférence circumpolaire des peuples inuit » afin de maintenir ces liens culturels et d'étudier les problèmes communs dans l'Arctique. Les porte-parole des Inuit canadiens ont manifesté leur désir de voir ces liens reconnus officiellement. Ils veulent encourager les efforts internationaux en vue de la protection de l'environnement de l'Arctique et souhaitent faciliter les échanges culturels et économiques entre les populations des régions du Cercle polaire.

L'innovation technologique et la souveraineté dans l'Arctique

Il est urgent que le Canada développe une technologie en accord avec les besoins dans l'Arctique. En raison des activités d'exploration pétrolière et gazière dans la mer de Beaufort et des recherches sur le permafrost et les pipelines, le Canada devrait être à l'avant-garde dans ces domaines. Il est encore plus important que le Canada affirme sa souveraineté, juridiquement et technologiquement, sur le passage du Nord-Ouest et autres eaux de l'Arctique. En effet, l'appui des gouvernements fédéral et territoriaux à la recherche et au développement de technologies adaptées à ces régions est indispensable au maintien de la souveraineté canadienne dans l'Arctique. Comme l'a fait remarquer un participant à un colloque organisé par la Commission, la souveraineté est vide de sens sans l'appui de la technologie :

> *[...] si le Canada veut exercer l'indispensable contrôle de la souveraineté qu'il affirme avoir acquis sur les eaux du passage du Nord-Ouest, le pays doit assurer une gamme complète de services maritimes et terrestres pour que ce contrôle soit réel et efficace [...] les services suivants devraient être offerts : aides à la navigation maritime, brise-glace et navires d'escorte, recherche et sauvetage, services d'urgences maritimes/contrôle de la pollution, services mobiles de communications maritimes, ports et gares maritimes, services d'inspection des navires, gestion de la navigation, administration et soutien du réapprovisionnement maritime, pilotage, formation professionnelle[2] [Traduction].*

Conclusions

Les commissaires sont conscients que cette section n'aborde pas directement plusieurs questions qui préoccupent les habitants du Nord. Nous croyons que ces questions font partie des grandes préoccupations nationales et nous en traitons ailleurs dans ce Rapport. Nous désirons souligner, cependant, que les questions qui intéressent particulièrement les habitants du Nord, autochtones et non autochtones, doivent recevoir autant d'attention que les autres préoccupations des Canadiens des provinces du pays. Le Canada doit favoriser l'intégration des territoires à la fédération afin que leur population jouisse des droits et privilèges que les autres Canadiens possèdent. Des pouvoirs équivalents à ceux qui sont exercés par les provinces doivent être graduellement accordés aux territoires du Nord. De cette façon, nous pourrons valoriser le caractère particulier et la diversité du Nord, enrichissant ainsi l'édifice culturel canadien tout en donnant aux habitants du Nord l'occasion de participer à part entière aux avantages de la collectivité nationale ce qui ne pourrait qu'accroître l'unité et la vigueur de notre pays.

Notes

1. L'information générale sur le Nord est tirée du volume *Le Nord*, vol. 72, étude préparée pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985. Les commissaires désirent également exprimer leur gratitude à tous les habitants du Nord qui ont participé avec enthousiasme aux audiences et qui ont soumis des mémoires instructifs.
2. Donat Pharand, « La souveraineté dans le Grand Nord », dans *Le Nord*, vol. 72 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.

L'autonomie politique des autochtones

Ainsi que les commissaires l'ont observé, des problèmes ayant trait au statut de groupes particuliers au sein de la communauté canadienne sont apparus de temps à autre. En de telles occasions, le Canada a utilisé les mécanismes institutionnels et constitutionnels dont il disposait pour pouvoir résoudre ces difficultés. L'expérience des autochtones révèle combien il est difficile de satisfaire leurs aspirations quant à l'obtention d'un statut plus acceptable et à l'amélioration de leur situation économique et sociale à l'intérieur du cadre institutionnel et constitutionnel existant.

Nombreux sont les participants à divers débats qui ont tenté d'améliorer les conditions des autochtones et d'augmenter leur participation aux décisions concernant leur propre vie. Il y a eu des discussions fédérales-provinciales, des négociations portant sur des revendications territoriales, des instances judiciaires, des appels directs à la Couronne et des représentations à des organismes internationaux comme les Nations Unies. Les principaux sujets traités ont été : la reconnaissance des droits et traités ancestraux, le droit de vote, la prestation de services de santé et de logement, l'installation des autochtones dans les régions urbaines du Canada, la compatibilité du développement des ressources et de la protection de l'environnement et, plus récemment, l'autonomie politique des autochtones.

L'autonomie politique des autochtones constitue aujourd'hui la question la plus importante. Plusieurs d'entre eux prétendent à un droit inhérent de souveraineté, dans lequel ils incluent l'autonomie gouvernementale. D'autres considèrent l'autonomie politique comme une condition préalable à la résolution des problèmes sociaux, culturels et économiques auxquels ils doivent faire face. Le premier débat officiel sur la question de l'autonomie politique des autochtones est constitué de toute la série de réunions constitutionnelles qui ont été instituées conformément à l'article 37 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

La discussion sur l'autonomie gouvernementale n'a pas complètement tenu compte des conséquences des diverses propositions de réforme sur le système constitutionnel canadien. Les modèles d'autonomie politique proposés varient en fonction de leur compatibilité avec la structure globale du gouvernement canadien et avec les droits et obligations de la citoyenneté canadienne. L'issue du débat sur l'autonomie politique des autochtones aura, de ce fait, des répercussions sur les relations des autochtones, non seulement avec les gouvernements canadiens à leurs divers paliers, fédéral, provincial et municipal, mais aussi avec les autres Canadiens.

Les commissaires pensent donc qu'il est important que l'approche finalement retenue s'insère, dans une large mesure dans les rouages du cadre institutionnel et constitutionnel canadien, et plus particulièrement ceux du Parlement, du fédéralisme et de la *Charte des droits*.

La situation des autochtones au Canada a également des répercussions internationales. Les autochtones canadiens ont établi des contacts, qu'ils continueront sans nul doute de développer, avec des autochtones d'autres pays, afin d'échanger des informations et d'améliorer leur connaissance de questions d'intérêt commun. De plus, les organisations internationales ont manifesté un intérêt particulier à l'égard des affaires se rapportant aux

autochtones et la condition des autochtones canadiens n'en est pas exclue. Compte tenu du fait que ces questions continueront à intéresser plusieurs membres de la communauté internationale, il est certain que le dossier de notre pays sera sujet à révision et à critique. Aucun transfert d'une autorité de prise de décision dans une forme d'autonomie gouvernementale, aussi large qu'il puisse être, ne dégagera notre communauté nationale de sa responsabilité fondamentale consistant à assurer le bien-être des autochtones comme celui de tous les citoyens canadiens. Les discussions en cours concernent donc profondément chacun d'entre nous.

L'objectif principal des commissaires consiste dès lors, à rendre compatible l'autonomie politique des autochtones avec le système constitutionnel canadien. Nous retenons, toutefois, qu'il est important de considérer attentivement les aspirations des autochtones en ce qui a trait à leur autonomie politique, ainsi que les circonstances sociales, économiques et historiques à partir desquelles elles se sont développées.

Les statistiques sociales et économiques fournies par Statistique Canada et par d'autres agences sont pour le moins troublantes. L'espérance de vie des autochtones – Indiens inscrits, non inscrits, Métis et Inuit – est de dix ans inférieure à celle des non autochtones. Le taux d'alcoolisme chez les autochtones était, en 1982, 13 fois plus élevé que chez les non autochtones. Les autochtones forment également près de dix pour cent de la population incarcérée, ce qui représente une proportion d'environ cinq fois celle des autochtones par rapport à la population canadienne totale.

Le recensement du Canada de 1981 révèle que quatre autochtones sur dix n'ont jamais fréquenté l'école secondaire, comparativement à deux non autochtones sur dix. La proportion des revenus des autochtones provenant de transferts de paiement gouvernementaux était plus du double de celle des non autochtones. Le pourcentage de familles mono-parentales autochtones était quasiment le double de celle des non autochtones. Plus de 16 pour cent des maisons habitées par des autochtones avaient besoin d'importantes réparations et une maison sur six était surpeuplée; le pourcentage de maisons des non autochtones ne s'élevait qu'à 6,5 pour cent et la proportion de surpopulation ne dépassait guère une maison sur 43.

Le Rapport de la Commission royale sur l'égalité en matière d'emploi de 1984[1] a constaté que les autochtones se trouvaient tous regroupés dans les emplois peu rémunérés et exigeant peu de qualifications, les hommes percevant seulement 60,2 pour cent du salaire moyen des hommes non autochtones et les femmes ne recevant que 71,7 pour cent du revenu moyen des femmes non autochtones. Au cours des audiences tenues par cette Commission à Victoria, les Nations autochtones unies, organisation provinciale de la Colombie-Britannique représentant les Indiens vivant hors-réserve, les Indiens non inscrits et les Métis, nous ont déclaré que 60 pour cent des autochtones résidant à Victoria étaient sans emploi, que 82 pour cent vivaient en-dessous du seuil de la pauvreté et que 95 pour cent n'avaient pas terminé leur douzième année[2].

De nombreux groupes autochtones soutiennent que le recensement et l'analyse de statistiques comme celles-ci mettent en lumière le fait que les autochtones vivent dans un cadre culturel qui n'est pas le leur, dans lequel

d'importantes décisions concernant leur propre vie et le futur de leurs enfants échappent à leur contrôle. Tous les témoins qui ont comparu devant le Comité spécial de la Chambre des communes sur l'autonomie politique des Indiens (le Comité Penner) en 1983, ont utilisé des expressions telles que : « injustice héréditaire, exploitation, apathie bureaucratique et égoïsme des non-Indiens[3] ».

Bien que les relations entre les Indiens inscrits vivant à l'intérieur des réserves et le gouvernement canadien aient évolué, il n'en reste pas moins que celles-ci continuent d'être limitées par la *Loi sur les Indiens*, qui a été promulguée pour la première fois en 1876. La *Loi sur les Indiens* est fondée sur la juridiction du gouvernement fédéral, telle que prévue au paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867* sur « les Indiens et les terres réservées aux Indiens ». Jusqu'à la fin de la Seconde Guerre mondiale, la Division des Affaires indiennes a eu une approche conservatrice de ses responsabilités à l'égard des Indiens. Un manque d'attention sans grave conséquence et une certaine indifférence ont, en effet, caractérisé l'administration des affaires indiennes. Plusieurs facteurs ont, cependant, conduit à des changements progressifs dans l'attitude et la politique adoptées à l'égard des Indiens après la guerre, parmi lesquels il y a eu : l'acceptation croissante du rôle positif que l'État était appelé à jouer dans la promotion du bien-être économique et social de ses citoyens, le fait que les gouvernements aient acquis une plus grande capacité à administrer, une prise de conscience accrue par les citoyens de leurs droits, et la fin du colonialisme européen en Afrique et en Asie, qui a permis de porter l'attention sur les conditions des peuples indigènes d'autres pays.

Le gouvernement fédéral a procédé à la révision de la *Loi sur les Indiens* en 1951. Puis, aux élections fédérales de 1960, il a accordé le droit de vote à tous les Indiens; avant cette date, les Indiens inscrits devaient effectivement renoncer à leur statut pour obtenir le droit de vote aux élections fédérales. Le rythme des changements politiques s'est accéléré au cours des années 1960. Le gouvernement fédéral a effectué un certain nombre de tentatives hésitantes se traduisant par des initiatives politiques, des revirements politiques et de nouveaux programmes pour essayer de rattraper le long passé de négligence à l'égard des Indiens sous la juridiction fédérale. Il a ainsi mis sur pied des programmes de développement communautaire et des conseils consultatifs indiens, augmenté le montant des subventions aux bandes indiennes et transféré certaines responsabilités aux gouvernements provinciaux. Ces progrès n'ont, malgré tout, obtenu qu'un succès fort mitigé.

En 1966, un examen complet de la conduite des Affaires indiennes l'*Étude sur les Indiens contemporains du Canada* (le Rapport Hawthorne[4]), a recommandé le rejet de toute assimilation ou intégration, en tant qu'option politique favorisant la conservation du statut particulier des Indiens. Ce Rapport suggérait que les Indiens devaient être considérés comme « plus que citoyens »; ils devaient posséder tous les droits et obligations rattachés à la citoyenneté ainsi que des droits additionnels en tant que peuple fondateur de la communauté canadienne. Le Rapport a donc recommandé que la Division des Affaires indiennes garantisse le respect de l'élément « plus » de la citoyenneté accordée aux Indiens.

En 1969, dans son Livre blanc sur la politique indienne, le gouvernement fédéral a, cependant, choisi une approche différente préconisant l'abrogation de la *Loi sur les Indiens* ainsi que l'annulation de leur statut particulier. Le gouvernement fédéral dut, malgré tout, retirer ses propositions de 1969, suite aux protestations qu'elles avaient soulevées chez les Indiens.

Une politique de délégation de pouvoirs ou de transfert à chaque bande indienne de responsabilités de gestion et de prestation de services a débuté vers la fin des années 1960 et s'est poursuivie durant les années 1970. Les fonds, provenant du budget du ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada, gérés par les bandes, n'ont fait qu'augmenter, passant de 34,9 millions de dollars en 1971 à 526,6 millions de dollars en 1982–1983, et représentant un taux de croissance de 15 fois le montant initial. Bien qu'ayant délégué aux Indiens la responsabilité des prestations de services, le gouvernement fédéral conservait toutefois le contrôle sur les programmes et budgets y afférant.

Au cours des années 1970, le montant des subventions accordé aux bandes et aux associations ainsi qu'aux gouvernements provinciaux, a fait plus que doubler le pourcentage du budget, destiné aux affaires indiennes et inuit. Ceci atteste non seulement du transfert de responsabilités, mais également de l'accroissement du financement fédéral des associations autochtones. L'important support financier consenti par le gouvernement aux organisations politiques et fourni par l'intermédiaire du ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada ainsi que du Secrétariat d'État, a permis, en définitive, aux Indiens inscrits, non inscrits et aux Métis de formuler leurs demandes de réforme. Cette politisation a davantage informé les autochtones et les non-autochtones des besoins des autochtones du Canada.

L'aide financière accordée aux organisations politiques a donc favorisé la mobilisation des autochtones. Le concept d'« autochtone » ayant évolué et s'étant développé de façon à englober une population beaucoup plus vaste que celle constituée uniquement par les Indiens, les Métis et les Indiens non inscrits sont apparus de plus en plus dans la vie politique au cours des années 1970. Cette plus grande souplesse à l'égard des caractères ethniques des autochtones a permis d'inclure les Indiens, les Inuit et les Métis dans la définition constitutionnelle d'« autochtones » contenue à l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

Cette définition élargie a permis de régler les divergences d'opinion des autochtones à propos de leurs nombreux problèmes et de leurs griefs. Il est difficile, par exemple, de définir et de fixer la dimension des groupes autochtones. Les catégories constitutionnellement reconnues des Indiens (inscrits et non inscrits), des Métis et des Inuit sont équivoques. Les Indiens possédant le statut d'Indiens ou d'inscrits sont des personnes auxquelles le statu a été accordé en vertu de la *Loi sur les Indiens* et dont les noms figurent sur un registre tenu par le gouvernement fédéral. Le recensement du Canada de 1981 a fait état d'environ 290 000 Indiens inscrits. Toutefois, selon les évaluations démographiques effectuées par le ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada, le nombre des Indiens inscrits est de 366 000 en 1985. Les Inuit qui comprennent environ 25 000 personnes, vivent au-delà de la zone forestière. Ils constituent un groupe culturel distinct et la plus grande majorité d'entre eux parlent l'inuktitut.

Les limites séparant les deux autres catégories d'autochtones se chevauchent et se confondent. Les Indiens non inscrits sont soit d'anciens Indiens inscrits qui ont renoncé à leur statut en demandant leur émancipation, soit des femmes indiennes qui ont perdu leur statut à la suite de leur mariage avec un non-Indien ou les descendants des personnes faisant partie de l'un ou l'autre de ces groupes. La majorité de la population métisse est composée de descendants de personnes d'origine mixte, autochtone et européenne, ayant habité l'ouest et le nord du Canada et possédant, au XIX[e] siècle, leur propre identité socio-culturelle. Néanmoins, il n'existe aucune définition universellement reconnue du terme « Métis ». Ce terme est parfois employé pour désigner simplement toute personne d'ascendance mixte, autochtone et non-autochtone, n'ayant pas le statut légal d'Indien. C'est pourquoi les Indiens non inscrits s'identifient eux-mêmes quelquefois comme Métis et réciproquement. Le recensement de 1981, utilisant l'auto-identification, a dénombré environ 173 000 Métis et Indiens non inscrits alors que, selon d'autres estimations, leur nombre s'élevait à 300 000, voire 435 000 personnes. Les organisations de Métis et d'Indiens non inscrits ont contesté, notamment, les chiffres avancés lors du recensement de 1981. L'Organisation politique des Métis et des Indiens non inscrits, prétend, par exemple, seulement en Ontario, représenter non moins de 185 000 personnes. Enfin, viennent s'ajouter à la population des Métis et des Indiens non inscrits, entre 400 000 et 600 000 autres personnes qui s'identifient, pour diverses raisons, à ce groupe.

Lorsque le Parlement adoptera le projet de loi C-31, projet de loi sur l'amendement de la *Loi sur les Indiens*, si tant est d'ailleurs qu'il le fasse, cela aura obligatoirement pour effet de plonger les catégories d'Indiens, inscrits et non inscrits, dans une phase d'instabilité.

Le gouvernement fédéral estime que cet amendement permettrait à 68 000 Indiens sans statut de solliciter leur inscription au sens de la *Loi sur les Indiens* et le recouvrement des droits et avantages rattachés à la possession de ce statut. Parmi ces personnes se trouveraient les 16 000 femmes qui ont perdu leur statut du fait de leur mariage avec un non-indien et les 6 000 personnes ayant volontairement renoncé à leur statut en vertu d'un article spécial de la *Loi sur les Indiens*, pour des raisons apparaissant aujourd'hui comme parfaitement injustes telles que pour s'engager dans les Forces armées canadiennes ou obtenir un diplôme universitaire. Les 46 000 autres individus qui demandaient à être réintégrés dans leurs droits seraient donc les descendants de la première génération de ces personnes. L'élargissement de la catégorie des autochtones et la mobilité de leurs groupes ont soulevé un certain nombre de questions politiques complexes et graves, notamment à propos de l'autonomie politique.

La revendication par les peuples autochtones de l'autonomie gouvernementale est la conséquence logique des circonstances sociales, économiques et historiques et du réveil politique manifeste des populations autochtones partout à travers le monde. C'est pourquoi, les commissaires admettent qu'il est nécessaire d'accorder aux autochtones de plus larges pouvoirs et une plus grande liberté de prise de décision, et ce, compte tenu de la place particulière qu'ils occupent au sein de la société canadienne et de la reconnaissance constitutionnelle étendue dont ils bénéficient maintenant.

Il ressort de l'étude effectuée pour notre Commission[5] que les peuples autochtones du Canada, en revendiquant l'autonomie gouvernementale, recherchent principalement un droit plus large à l'autodétermination, une meilleure justice sociale, un développement économique et social et une protection de leurs cultures. Ils souhaitent donc exercer un plus grand contrôle sur leur propre destinée et voir prendre fin leur subordination à l'égard des autorités politiques et administratives en dehors de leurs propres groupes ethniques. Ils aspirent à un développement économique afin de mettre un terme à leur pauvreté et au chômage et espèrent que l'autonomie politique pourra contribuer à ce résultat. Ils considèrent également l'autonomie gouvernementale comme une importante condition préalable avant d'affronter les problèmes sociaux.

Nombreux sont les Canadiens qui, déplorant les injustices historiques et continues dont les peuples autochtones du Canada ont été victimes, respectent et soutiennent leurs aspirations quant à l'obtention de l'autonomie gouvernementale. Cependant, bien que les buts poursuivis soient fort clairs, il n'en reste pas moins que les moyens de leur mise en œuvre ne sont nullement évidents. Les commissaires ne croient pas que l'autonomie gouvernementale, qui reste un concept ambigu, soit le moyen le plus sûr d'arriver à la réalisation des objectifs des autochtones. En effet, nous craignons que la poursuite unilatérale de l'autonomie politique ne vienne injustement résoudre les principaux problèmes sociaux et économiques des collectivités autochtones. Toutefois, le processus de définition de l'autonomie gouvernementale a déjà débuté dans le cadre de discussions constitutionnelles et les Canadiens doivent l'apprécier en tenant compte, d'une part, de sa capacité à satisfaire les aspirations des autochtones et, d'autre part, de sa compatibilité avec notre système de gouvernement.

Les formes d'autonomie politique

Le concept d'autonomie gouvernementale des autochtones n'implique nullement un seul modèle ou une seule forme d'organisation institutionnelle. Il est donc extrêmement difficile d'établir si l'autonomie politique peut répondre aux attentes des autochtones, et de quelle façon ce qui n'est encore qu'un concept abstrait pourrait être compatible avec le système de gouvernement canadien et les principes de la citoyenneté canadienne.

Nous devrions envisager un éventail graduel de modèles d'autonomie politique établi en fonction de l'origine ou du fondement des pouvoirs reconnus aux autochtones. À l'une des extrémités de cet éventail se situe le modèle retenu dans le « Livre blanc » du gouvernement fédéral sur la politique indienne selon lequel les bandes acquerraient un statut municipal sous la juridiction provinciale. Proche de celui-ci, dans l'éventail, se trouve la législation sur les gouvernements de bandes, instituée par le gouvernement canadien après l'abandon des propositions du « Livre blanc » ; celle-ci prévoit qu'une bande devrait être une municipalité fédérale agissant en vertu d'une législation l'y autorisant et exerçant des pouvoirs délégués. Ces propositions et d'autres similaires préconisent donc pour l'autonomie politique des autochtones un fondement législatif plutôt que constitutionnel; les gouverne-

ments autochtones obtiendraient, sur cette base, uniquement des pouvoirs délégués.

À l'opposé se trouvent les propositions donnant aux gouvernements autochtones un fondement constitutionnel et leur accordant une juridiction garantie, semblable en son principe, si ce n'est en son étendue, à celle des gouvernements provinciaux. Le « Comité Penner », recommandant l'établissement des gouvernements des Premières nations indiennes, se situe dans cette ligne. Celui-ci a, en effet, reconnu l'importance symbolique du terme « Première nation » dans le cadre des aspirations indiennes à l'autonomie politique et l'a utilisé dans son Rapport afin de le rendre plus familier au public canadien.

> *Au cours des dernières années, les peuples indigènes ont donné à leurs caractères distinctifs et à leurs origines une nouvelle façon de s'exprimer. Les noms ont pris une importance particulière [...]. Les peuples indiens du Canada ont tiré de l'histoire un terme anglais qui a été employé dans la* Proclamation royale, *dans les traités et dans les plus importantes décisions juridiques prises aux États-Unis, soit le mot « nation ». Ensemble ces Indiens se nomment les « Premières Nations », une expression qui a une signification historique et politique.*[6]

Bien que le mandat du comité spécial ait été limité à l'étude des gouvernements des bandes sur les réserves indiennes, la forme de gouvernement autonome préconisée par lui devrait être étendue à toute la collectivité autochtone ayant un territoire.

Le « Comité Penner » a recommandé que le droit des peuples indiens à l'autonomie politique soit explicitement prescrit et confirmé par la Constitution canadienne. Il a également affirmé catégoriquement :

> *L'amendement constitutionnel est le meilleur moyen d'apporter des changements permanents et fondamentaux aux relations entre les peuples indiens et le gouvernement fédéral. Leur juridiction dûment enchâssée, les gouvernements des Premières Nations indiennes formeraient un palier distinct de gouvernement au Canada*[7].

La position extrême à la fin « constitutionnelle » du continuum est de considérer l'autonomie politique comme un droit autochtone fondé sur la *Proclamation royale de 1763*, laquelle, en instituant des gouvernements pour le territoire nord-américain nouvellement acquis par la Grande-Bretagne, a reconnu les droits autochtones sur les territoires qui n'avaient pas été cédés officiellement. Elle s'appuie sur l'idée que les peuples autochtones n'ont jamais perdu leur souveraineté et que ceci suffit à fonder leur autonomie; le droit à l'autonomie politique est donc déjà implicitement contenu dans la *Loi constitutionnelle de 1982*, celui-ci faisant partie intégrante des droits des autochtones protégés par l'article 35. À la conférence constitutionnelle des Premiers ministres sur les affaires constitutionnelles des autochtones en mars 1984, par exemple, le chef de l'Assemblée des Premières Nations, David Ahenakew, a déclaré :

> *Le gouvernement fédéral ne peut pas nous accorder l'autonomie politique. Il ne l'a jamais possédée pour pouvoir la concéder. Elle nous a toujours appartenu.*

Vous pouvez la reconnaître, l'améliorer, la faciliter mais, si vous deviez nous la donner, nous l'accorder ou nous autoriser à l'exercer, ce ne serait pas l'autonomie politique[8].

Les associations et les conseils autochtones participant aux présentes discussions se sont entendus pour affirmer qu'une réelle autonomie politique des autochtones devait avoir un fondement constitutionnel plutôt que législatif. La promesse du Premier ministre Trudeau, à la conférence des Premiers ministres de 1984, d'enchâsser dans la Constitution le principe de l'autonomie politique des autochtones, a représenté l'acceptation officielle du gouvernement fédéral de donner au droit des autochtones de s'administrer eux-mêmes un fondement constitutionnel. Toutefois, à la conférence de 1984, sept provinces n'ont pas approuvé la proposition fédérale de constitutionnaliser le principe d'autonomie gouvernementale.

À la Conférence des Premiers ministres sur les droits des autochtones d'avril 1985, le Premier ministre Mulroney a tenté d'obtenir l'accord du nombre de provinces requis dans la Constitution et des associations autochtones participantes en vue de l'adoption d'un amendement constitutionnel. Sept provinces ont semblé être prêtes à accepter un amendement constitutionnel de compromis, reconnaissant en son principe le droit à l'autonomie politique des autochtones dans le contexte du fédéralisme canadien, mais laissant tout engagement ultérieur pouvant intervenir lors des négociations sur les conditions de mise en œuvre de l'autonomie gouvernementale à des ententes politiques futures. L'accord d'un certain nombre de ces provinces dépendait, cependant, de l'acceptation de cet amendement par les associations autochtones, alors que celles-ci n'étaient pas immédiatement prêtes à donner leur consentement.

La conférence a donc été ajournée sans qu'un accord ait pu être trouvé et la question de savoir comment réaliser cette autonomie politique n'a, pour l'instant, toujours pas été résolue. Plusieurs provinces ont exprimé leur inquiétude quant à la manière selon laquelle cette autonomie gouvernementale des autochtones pourrait venir s'insérer dans la structure institutionnelle et constitutionnelle existante. Néanmoins, il y a maintenant de plus grandes chances que les gouvernements fédéral et provinciaux soient prêts à aller jusqu'au bout.

La réalisation de l'autonomie politique

Toute personne engagée dans le débat sur l'autonomie politique des autochtones admet aisément que lorsqu'on parviendra à un accord sur l'autonomie politique des autochtones, des lois devront pourvoir à la reconnaissance et à la mise en œuvre de ce nouveau statut. Une telle législation devra préciser les conditions d'appartenance aux collectivités autochtones autonomes, stipuler les moyens de reconnaissance de leurs membres et définir les pouvoirs qui pourront être exercés.

Il y a eu des pourparlers entre le gouvernement fédéral et les représentants des autochtones au sujet des lois devant fixer le domaine et l'organisation des gouvernements des Nations indiennes. Le projet de loi C-52 qui traite de l'autonomie politique des Nations indiennes est resté lettre morte à la session

parlementaire qui se terminait en juin 1984; il s'agissait d'une première tentative de formulation d'un tel système.

Bien que le projet de loi n'ait concerné que les Indiens et non pas la plus grande communauté des autochtones, il n'a pu déterminer la forme et le fond de l'autonomie politique même pour ce seul groupe. Qui plus est, les défenseurs de l'autonomie politique des autochtones reconnaissent que, compte tenu du fait que les aspirations variées et les situations diverses dans lesquelles se trouvent les Indiens et les autres nations autochtones peuvent nécessiter différents types de mesures, chaque gouvernement autochtone devrait peut-être exercer des pouvoirs qui lui seraient propres. Le Rapport Penner, le projet de loi C-52 et le Premier ministre Mulroney dans son invitation à procéder cas par cas, ont tous reconnu cette éventualité.

Dans la plupart des discussions sur l'autonomie politique des autochtones, on admet l'existence d'un territoire ou d'une juridiction territorialement délimitée. Toutefois, si réellement le territoire devait être considéré comme une condition nécessaire à la reconnaissance de l'autonomie politique, la majorité des Indiens non inscrits, les Métis vivant en dehors des collectivités où ils sont en plus grand nombre, et environ un Indien inscrit sur quatre n'habitant pas dans les réserves ou sur les terres de la Couronne, seraient exclus. Les intérêts de ces personnes seraient donc négligés si un tel système gouvernemental autonome fondé sur l'existence d'un territoire venait à être retenu. L'importance et la richesse des collectivités existantes d'Indiens inscrits et de Métis, qui se distinguent considérablement par leur population, l'étendue de leur territoire, leurs ressources naturelles, leur niveau social et de richesses personnelles et leur éloignement géographique, imposent des contraintes supplémentaires à l'autonomie politique fondée sur le territoire. Soixante douze pour cent de la population des Indiens inscrits, soit environ 216 000 individus, vivent dans plus de 2 000 réserves. Il existe 579 bandes qui sont généralement considérées comme les principales unités de gouvernement autonome et qui comprennent en moyenne 516 membres, bien que 48 pour cent d'entre elles ne dépassent pas 300 personnes. Le nombre important de collectivités relativement petites pose divers problèmes en ce qui a trait à leur autonomie politique, car elles présentent notamment un manque d'économie d'échelle. Pourtant, la complexité de l'administration, la distance entre les collectivités, ainsi que les diversités culturelles et historiques réduisent considérablement les possibilités de fusion des bandes indiennes.

Diverses collectivités existantes ne possèdent qu'une faible économie naissante. Même en obtenant le règlement de leurs revendications foncières, des revenus provenant de ressources naturelles et des cessions additionnelles de territoires de la part des gouvernements, diverses collectivités auront toujours besoin d'une aide financière permanente. La plupart des collectivités qui pourraient recevoir les pouvoirs de s'administrer elles-mêmes sont, en effet, de petits villages aux ressources limitées.

Il est, en fait, difficile de concevoir une forme d'autonomie politique qui ne soit pas fondée sur l'existence d'un territoire. Toutefois, si notre but est d'accorder une plus grande autonomie à tous les autochtones du Canada, nous ne pouvons ignorer le fait que nombre d'entre eux (peut-être 75 ou 80 pour cent, selon une estimation) n'ont pas de territoire ou vivent en dehors des

collectivités dans lesquelles les autochtones représentent une majorité. C'est pourquoi, des chefs autochtones ainsi que quelques Métis ont, à titre d'essai, commencé à étudier les formes possibles d'autonomie politique qui n'auraient pas pour fondement un territoire.

Un gouvernement autonome, qui applique une juridiction sur des individus et des citoyens dispersés pourrait, par exemple, accorder des pouvoirs de taxation ou effectuer des transferts inconditionnels à une ou plusieurs autorités autochtones pan-canadiennes, lesquelles, à leur tour, pourraient prêter des services ou effectuer des transferts de paiements aux autochtones canadiens. Une fois que les négociations constitutionnelles auront défini plus clairement les droits ancestraux et issus des traités, tels que reconnus par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, les autorités autochtones pan-canadiennes pourront assumer une certaine forme de responsabilité ayant pour base chacun de ces droits ou la totalité de ceux-ci. Les commissaires restent néanmoins sceptiques sur la possibilité pour les Canadiens d'établir des modèles réalisables qui, d'une part, apparaîtraient acceptables et raisonnablement efficaces à la collectivité autochtone canadienne et qui, d'autre part, respecteraient l'ordre constitutionnel canadien. En conséquence, puisque nous ne rejetons pas entièrement l'idée d'une autonomie politique limitée sans fondement territorial, nous pensons que d'autres solutions devraient être trouvées, afin de résoudre les problèmes et satisfaire les aspirations d'une grande majorité de la population autochtone qui ne peut s'attendre à obtenir une juridiction territoriale.

Comment les collectivités autochtones possédant un territoire et se gouvernant elles-mêmes entretiendraient-elles des relations avec les gouvernements fédéral et provinciaux? Les gouvernements autochtones pourraient exercer, soit des pouvoirs constitutionnellement garantis, soit des pouvoirs délégués. De tels gouvernements se distingueraient certainement toujours les uns des autres par l'étendue de leurs juridictions et pourraient également se différencier par leur combinaisons respectives de pouvoirs juridictionnels nationaux et provinciaux : en vertu du paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, le Parlement pourrait déléguer à ce genre de collectivités autonomes une juridiction auparavant provinciale. De plus, il pourrait le faire à des degrés divers, selon les différentes collectivités et en rapport avec la juridiction fédérale déléguée qui pourrait continuer à s'appliquer aux autres Canadiens. Dans son Rapport, le comité Penner a proposé que le « Parlement devrait faire en sorte d'exercer sa compétence législative pour tout ce qui concerne les Indiens et les terres réservées aux Indiens pour ensuite céder les domaines de compétence aux gouvernements indiens reconnus. » Ce même Rapport a recommandé que cela soit fait « dans tous les domaines pour lesquels les Premières Nations indiennes souhaitent exercer leur juridiction[10] ».

Bien que la situation légale et constitutionnelle soit complexe, les gouvernements fédéral et provinciaux devraient aussi être en mesure de déléguer des séries spéciales de pouvoirs aux collectivités autochtones qui ne sont pas visées au paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Les difficultés pourraient être réglées ultérieurement si certaines collectivités autochtones autonomes comblaient le fossé existant entre leur autorité

juridictionnelle et leurs capacités administratives et fiscales, en se concertant pour que chaque niveau de gouvernement leur fournisse des programmes.

Il existe des problèmes pratiques complexes en ce qui concerne la manière selon laquelle de tels gouvernements, avec leurs combinaisons de pouvoirs virtuellement distinctes, pourraient s'insérer dans le fédéralisme canadien. Les collectivités autochtones autonomes, qui exercent les pouvoirs délégués par le gouvernement fédéral, posent moins de problèmes; le gouvernement fédéral pourrait vraisemblablement prendre des mesures en faveur de tels gouvernements autochtones sur la scène politique intergouvernementale. La question pourrait, cependant, ne pas être aussi simple dans le cas de gouvernements autochtones possédant une autorité constitutionnellement reconnue. Cela pourrait donner lieu à un très grand nombre de gouvernements autonomes souverains représentant un ordre distinct de gouvernement. La complexité des rapports intergouvernementaux dans le cadre du fédéralisme pourrait faire échouer l'admission même d'une partie restreinte de ces gouvernements à la table des négociations fédérale-provinciales ou même à des forums plus spécifiques où les gouvernements du système fédéral se rencontrent.

On ne peut aisément venir à bout de ce problème en acceptant les associations autochtones à la place des chefs des collectivités autochtones, parce que les participants à des forums intergouvernementaux doivent posséder des pouvoirs exécutifs et être en mesure de respecter leurs engagements. Afin que les associations autochtones soient capables de négocier et d'accepter des ententes sans craindre que les gouvernements communautaires individuels ne les désavouent, elles devraient elles-mêmes posséder le statut et l'autorité de gouvernement. Cependant, si tel était le cas, l'opinion répandue selon laquelle la collectivité locale constituerait l'unité essentielle de l'autonomie politique n'aurait plus lieu d'être. C'est pourquoi, les commissaires recommandent que, dans les futures négociations sur l'autonomie gouvernementale des autochtones, on affronte et on étudie le problème de savoir de quelle manière de tels gouvernements pourraient s'insérer dans les rouages des rapports intergouvernementaux canadiens.

Plusieurs difficultés apparaissent immédiatement. Étant donné que les gouvernements autonomes possèdent une autorité souveraine, la légitimité de leurs membres dans l'utilisation de leurs privilèges fédéraux et provinciaux pourrait être discutable si la juridiction des collectivités politiquement autonomes empiétait de façon significative sur celle de l'un ou l'autre des deux ordres de gouvernement. Il ne serait pas facile de résoudre ce dilemme en ayant des représentants d'électeurs autochtones votant seulement sur des sujets sur lesquels les gouvernements autochtones n'ont pas exercé leur compétence; presque dans tous les cas, les électeurs autochtones se retrouvent dans des circonscriptions particulières, aux côtés d'électeurs non autochtones. Bien que tous les systèmes politiques en fonction présentent des défauts, leur multiplication ne devrait pas être la conséquence irréfléchie d'une politique orientée vers d'autres buts. Les commissaires recommandent, dès lors, que les pourparlers sur l'autonomie politique des autochtones envisagent le problème de la compatibilité de celle-ci avec la possession de privilèges fédéraux et provinciaux.

L'autonomie politique entraîne la reconnaissance des droits collectifs de communautés autochtones particulières. Ceci soulève un certain nombre de difficultés concernant les droits individuels des membres de ces collectivités. Certains observateurs ont affirmé que, si l'on donnait un fondement constitutionnel à l'autonomie politique, l'article 25 de la *Loi constitutionnelle de 1982* qui traite des droits autochtones et de la Charte s'appliquerait, mais qu'il n'en serait pas de même pour la *Charte canadienne des droits et libertés*. Toutefois, le projet de loi du gouvernement fédéral permettant l'établissement de gouvernements des nations indiennes avec des pouvoirs délégués a explicitement prévu, dans les constitutions des nations indiennes, d'être en accord avec la Charte. De plus, il a précisé que le gouvernement d'une Nation indienne ne pourrait pas prendre des mesures législatives qui seraient en conflit avec la Charte et que le Gouverneur en conseil aurait le droit de les annuler.

Les commissaires estiment que les autochtones canadiens devraient avoir le droit à la citoyenneté canadienne, même s'ils résident dans des collectivités politiquement autonomes. Cela entraînerait la pleine application de la Charte et sa protection.

En conclusion, les commissaires reconnaissent la légitimité des aspirations des peuples autochtones à obtenir leur autonomie politique. Il est clair que leur situation actuelle est manifestement inacceptable et qu'ils doivent, à juste titre, pouvoir disposer d'un plus grand droit de parole dans la détermination de leurs propres priorités et dans l'administration de leurs propres affaires. Il n'en reste pas moins que les propositions concernant leur autonomie politique soulèvent des problèmes d'une grande complexité. Une solution comme celle qui consisterait à considérer une autonomie politique ayant pour fondement un territoire ne peut s'appliquer à la plupart des autochtones. Dans les endroits où ces gouvernements autonomes pourraient être institués, les ressources locales et les moyens fiscaux sont tellement restreints que des transferts de fonds intergouvernementaux plus importants seraient nécessaires.

La complexité de l'intégration des collectivités politiquement autonomes dans le large système fédéral et parlementaire canadien est considérable. Nous comprenons le renouveau de l'identité ethnique qui tend à mettre l'accent sur les différences plutôt que sur les avantages du plein exercice des droits et obligations de la citoyenneté canadienne. Néanmoins, le Canada ne doit pas renverser une politique qui accorde aux autochtones des droits de pleine citoyenneté dont les Indiens inscrits, en particulier, ont été longtemps privés. Nous devons respecter la Charte et éviter des formes de gouvernements autonomes qui diminueraient la légitimité de la participation constante des autochtones à la vie politique canadienne. La reconnaissance d'une plus grande autonomie politique ne doit pas mettre en péril la jouissance des droits de la citoyenneté canadienne des autochtones.

Les commissaires estiment qu'il n'est pas réaliste d'ignorer les droits des autochtones. La complexité d'une autonomie politique et les difficultés qu'elle rencontre méritent qu'on examine le problème avec plus de soin que par le passé.

Notes

1. Canada, Commission royale sur l'égalité en matière d'emploi, *Rapport*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1984.
2. Les Nations autochtones unies, mémoire, le 20 septembre 1983, p. 1.
3. Canada, Chambre des communes, Comité spécial sur l'autonomie politique des Indiens, *L'autonomie politique des Indiens au Canada*, Rapport du Comité spécial, Imprimeur de la Reine, Ottawa, 1983, p. 42.
4. Harry B. Hawthorne, rédacteur, *Étude sur les Indiens contemporains du Canada : Rapport sur les besoins et mesures d'ordre économique, politique et éducatif*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, vol. I, 1968, vol. II, 1969.
5. Roger Gibbins et J. Rick Ponting, « Une évaluation des répercussions probables d'une éventuelle autonomie politique des autochtones au Canada » dans *L'État et la société : le sexe, l'ethnie et la langue au Canada*, vol. 34 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement au Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.
6. Comité spécial sur l'autonomie politique des Indiens, *L'Autonomie politique des Indiens au Canada*, Rapport du Comité spécial, Imprimeur de la Reine, Ottawa, 1983, p. 11–12.
7. *Ibid.*, p. 44.
8. Conférence fédérale-provinciale des Premiers ministres sur les questions constitutionnelles intéressant les autochtones, les 8 et 9 mars 1984, transcription, document n° 800-18/004, p. 32.
9. Roger Gibbins et J. Rick Ponting, « Une évaluation des répercussions probables d'une éventuelle autonomie politique des autochtones au Canada » dans *L'État et la société : le sexe, l'ethnie et la langue au Canada*, vol. 34 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.
10. Comité spécial sur l'autonomie politique des Indiens, *L'autonomie politique des Indiens au Canada*, Rapport du Comité spécial, Imprimeur de la Reine, Ottawa, 1983, p. 64.

Les municipalités

Au Canada, les administrations locales sont, pour employer une expression rebattue, les « créatures des gouvernements provinciaux ». Le paragraphe 92(8) de la *Loi constitutionnelle de 1867* confère aux provinces la compétence sur « les institutions municipales dans la province ». Les législatures provinciales ont donc constitutionnellement le pouvoir exclusif de légiférer en matière municipale. Elles ne peuvent déléguer ce pouvoir ni au gouvernement local, ni au gouvernement central, mais elles peuvent faire des lois pour établir des institutions municipales et leur attribuer certaines fonctions. Elles peuvent aussi dissoudre les institutions municipales, les fusionner, les diviser et augmenter ou diminuer leurs attributions ou l'appui financier qui leur est accordé. À proprement parler, la Constitution ne prévoit donc pas un ordre de gouvernement municipal qui soit distinct.

Il reste que les administrations locales canadiennes sont vraiment de robustes « créatures ». Même si la Constitution ne leur donne aucun statut et que leur fondement juridique est plutôt fragile, elles ont démontré qu'elles constituaient un élément durable au sein du régime gouvernemental canadien. Plusieurs villes existaient, même si elles formaient des agglomérations beaucoup plus restreintes, avant que les provinces et le Canada lui-même aient été constitués en gouvernement, et les provinces se sont développées autour de ces agglomérations. L'exemple le plus évident est celui de Saint-John's (Terre-Neuve), la ville la plus ancienne de l'Amérique du Nord et la capitale de la plus jeune province canadienne.

Les administrations ou gouvernements locaux, comme on l'a souvent répété au cours des audiences de cette Commission, constituent des gouvernements tentaculaires. Les deux plus grandes villes du Canada, Toronto et Montréal, comprennent presque la moitié de la population des deux provinces les plus grandes, le Québec et l'Ontario. La population de Toronto est plus élevée que celle de huit des dix provinces alors que celle de Montréal dépasse celle de sept provinces. Le budget de la ville de Montréal est le quatrième en importance au Canada alors que celui de Toronto est le cinquième. Vingt-et-une villes canadiennes sont plus populeuses que la plus petite province du pays, soit l'Île-du-Prince-Édouard. La moitié de la population du Canada est maintenant concentrée dans dix villes. En matière d'approvisionnements, c'est-à-dire d'achats de biens et de services, les administrations locales dépensent ensemble plus que le gouvernement fédéral.

Si l'on se situe dans le contexte des préoccupations quotidiennes des Canadiens, les administrations locales constituent un troisième ordre de gouvernement. Pour plusieurs, il s'agit de l'ordre de gouvernement le plus important puisqu'il traite de questions qui les touchent le plus directement et qu'il constitue l'intermédiaire le plus accessible et le plus efficace pour tirer parti des avantages de nombreux programmes fédéraux et provinciaux. De fait, on a assisté à l'apparition d'un quatrième ordre de gouvernement avec l'établissement d'administrations régionales et métropolitaines et d'organismes qui offrent des services communs aux citoyens qui habitent un certain nombre de municipalités voisines. Ce quatrième ordre de gouvernement est lui aussi une créature des gouvernements provinciaux.

On trouve au Canada un large éventail des modes d'exercice de l'administration locale. Il n'existe aucune règle uniforme. Chaque province possède la compétence pour légiférer à l'égard des institutions municipales et sa législature est suprême, c'est-à-dire qu'elle est libre d'exercer ou non cette compétence. Chacune des provinces a opté pour sa propre conception de l'administration locale et il en est résulté une grande variété d'approches, tant parmi les provinces qu'à l'intérieur de chacune d'elles. Les provinces ont eu tendance toutefois à se préoccuper grandement des succès et des échecs des approches adoptées ailleurs. Même s'il existe des différences, la conception de l'administration locale fait l'objet d'un consensus assez large d'une province à l'autre. Les détails peuvent varier, mais les objectifs généraux sont semblables. Par exemple, les provinces ont assumé la responsabilité de la santé, de l'éducation et du bien-être social, domaines qui relevaient autrefois des administrations locales.

Si cette formule manquait de rigueur, elle a par contre provoqué la créativité. De fait, les expériences effectuées dans une province profitent aux autres. La formule a suscité une plus grande sensibilisation aux situations locales et une plus grande souplesse dans la façon de les aborder. Les relations entre les villes et les provinces ont fait preuve de dynamisme. Il existe toutefois des problèmes inhérents à cette formule. La contrepartie de la souplesse est l'incertitude. Les lois provinciales concernant les municipalités sont susceptibles de modifications imprévisibles et, de fait, elles font souvent l'objet de telles modifications. Les objectifs des mécanismes, comme le zonage, dont peuvent se prévaloir les administrations locales, sont surtout utilisés à des fins négatives ou préventives plutôt qu'à des fins positives. Les mécanismes d'élaboration des politiques positives demeurent la responsabilité des provinces. De plus, l'administration locale est devenue de plus en plus difficile, tant en raison de l'expansion des municipalités que de la complexité des lois provinciales.

Le gouvernement fédéral a une influence, à l'occasion décisive, sur l'aptitude des administrations municipales à s'acquitter de leurs tâches. Les politiques fédérales sur les taux d'intérêt constituent un élément important du financement des administrations locales. Dans plusieurs villes, le gouvernement fédéral possède ou loue plusieurs immeubles ou est souvent un promoteur important. De plus, les décisions prises localement peuvent avoir une influence favorable ou défavorable sur l'efficacité des politiques fédérales comme celles relatives à l'habitation. Les relations entre les administrations locales et le gouvernement fédéral sont donc importantes pour les deux parties en cause.

Dans une grande mesure, les administrations municipales comptent sur la compréhension par le gouvernement fédéral de leur situation et de leurs besoins locaux. Parallèlement, l'économie nationale devient de plus en plus tributaire des villes. Il est toutefois difficile d'établir des relations entre les administrations locales et le gouvernement fédéral en raison de la compétence exclusive des provinces en matière d'administration locale. Des contraintes politiques et constitutionnelles imposent des restrictions sur la façon dont le gouvernement fédéral et les administrations locales peuvent résoudre leur interdépendance.

Les villes canadiennes font face à des problèmes. Toutefois, la vigueur et le dynamisme des administrations locales ainsi que de leurs habitants ont créé des perspectives extrêmement favorables. Nous traiterons de ces problèmes et de ces perspectives à la lumière de ce que nous ont dit les représentants des municipalités locales et des autres parties intéressées ainsi que des conclusions de nos propres recherches[1].

Le Canada compte des villes parmi celles du monde où la vie est la plus agréable. Il s'agit de villes propres, sûres et bien viabilisées. Depuis la Grande dépression, alors qu'un bon nombre de villes et de provinces ont connu des difficultés financières, nos municipalités, sous la surveillance et la direction des gouvernements provinciaux, ont été bien administrées et présentent une situation financière saine.

Les municipalités ont dû toutefois, pour en arriver à un tel résultat, surmonter de nombreux obstacles, notamment la migration massive de la population des zones rurales vers les zones urbaines, l'utilisation accrue de l'automobile et la croissance des banlieues qui en a résulté, un accroissement général de la population et le besoin de mettre en place les infrastructures nécessaires à ces grandes et complexes collectivités urbaines. De plus, après la Seconde Guerre mondiale, l'expansion du rôle social de l'État complique la situation en imposant aux gouvernements fédéral et provinciaux des fonctions qui étaient autrefois considérées comme locales, telles que l'aide aux chômeurs, le bien-être social, la santé et l'éducation.

Les commissaires sont conscients du fait que les Canadiens ont été particulièrement efficaces au niveau de la collectivité locale, qu'il s'agisse d'un village, d'une ville ou d'une région métropolitaine. Nous faisons plus loin des suggestions et des recommandations en tenant particulièrement compte de ce facteur. Nous examinerons les questions qui s'appliquent à l'ensemble du Canada, soit le statut constitutionnel des administrations locales, les relations intergouvernementales, tant avec les gouvernements provinciaux qu'avec le gouvernement fédéral, les revenus et les tâches, les politiques d'urbanisme et le rôle des collectivités locales dans le développement économique. Il s'agit de questions qui sont intimement liées et, de fait, plusieurs des solutions envisagées sur les quatre derniers sujets traités dépendent de la définition donnée au statut constitutionnel. Nous commencerons donc par examiner cette question.

Le statut constitutionnel des administrations locales

Le fait que les administrations locales soient des « créatures » des gouvernements provinciaux a des conséquences d'une grande portée. La plus importante de ces conséquences est l'incertitude du statut des administrations locales et la complexité de leur cadre législatif et institutionnel. Les législatures provinciales peuvent modifier par une simple loi les administrations locales, ce qu'elles font fréquemment. Comme la jurisprudence ne reconnaît pas la délégation de pouvoirs aux administrations locales, les lois municipales doivent énoncer de façon précise ce que les administrations locales peuvent et ne peuvent pas faire dans la mise en œuvre des politiques approuvées par les législatures provinciales. Les lois extrêmement détaillées

qui en résultent compliquent grandement l'administration locale. « Voilà », nous disait Marion Dewar, le maire d'Ottawa, « qui ne ressemble pas beaucoup au net partage des compétences entre les gouvernements fédéral et provinciaux que prévoit la Constitution canadienne » (Ville d'Ottawa, mémoire, le 31 novembre 1983, p. 5).

Il s'ensuit que les conseils municipaux doivent approuver chaque mesure administrative qui vise la mise en œuvre d'une politique et se trouvent souvent enlisés dans des détails administratifs qu'ils auraient avantage à déléguer. Bien que le processus décisionnel soit aussi plus accessible au public que ceux des gouvernements fédéral et provinciaux, il accapare aussi une bonne partie du temps et de l'attention qu'on pourrait consacrer à des questions de portée plus large et susceptibles d'avoir des incidences beaucoup plus importantes sur l'ensemble des citoyens.

Les provinces ont exercé leur compétence pour établir non seulement des administrations locales, mais aussi tout un ensemble de commissions, de régies et d'organismes à vocation particulière. Par exemple, la ville de Toronto compte sur son territoire quelque 101 organismes administratifs établis par la province. Certaines des commissions mises sur pied par les gouvernements provinciaux permettent aux citoyens d'en appeler des décisions prises par les conseils locaux ou d'autres organismes administratifs, mais la procédure d'appel est complexe et onéreuse.

La nature même des pouvoirs municipaux en matière d'urbanisme restreint grandement l'habilité des administrations locales de planifier de façon positive, c'est-à-dire d'établir des objectifs et des normes d'aménagement. De fait, les lois provinciales et l'interprétation qu'en ont donné les tribunaux n'ont permis aux administrations locales que de réagir de façon négative à l'aménagement urbain plutôt que de le promouvoir. Le zonage, l'approbation des lotissements et les plans de contrôle de l'utilisation du sol sont des activités typiques de cette approche. Il s'agit de mécanismes qui permettent à une ville d'empêcher les propriétaires privés d'utiliser le sol à certaines fins. Ils contribuent à prévenir certains des abus les plus dommageables en matière d'aménagement du territoire, mais ils sont très contrariants et peuvent même décourager, voire empêcher, les formes d'aménagement les plus profitables.

Certaines méthodes discrétionnaires de contrôle telles que le zonage ponctuel, les zones d'aménagement différé, le réexamen des lotissements et les dérogations « mineures » approuvées par les comités établis à cette fin ont permis de contourner cette forme de restriction. Toutefois, comme les conclusions de nos recherches le démontrent, cette tendance a eu pour résultat de changer un régime de zonage fondé sur des règles bien établies en un régime fondé sur le marchandage politique. Les conseils municipaux se trouvent coincés entre les restrictions imposées par les provinces sur leurs pouvoirs d'orienter l'aménagement urbain en fonction d'objectifs établis, les plans des promoteurs privés pour la mise en valeur de leurs terrains, leurs besoins d'accroître la principale source de revenus municipaux, soit la taxe foncière, et l'opposition des propriétaires auxquels le lotissement cause des préjudices.

On nous a proposé, au cours des audiences, de résoudre ces problèmes en reconnaissant constitutionnellement les administrations locales comme un

ordre distinct de gouvernement dont les pouvoirs et les fonctions seraient clairement établis. Par exemple, le maire Elizabeth Kishkon de Windsor a fait à la Commission la recommandation suivante :

En raison de l'importance des administrations locales pour la majorité des citoyens canadiens, tant en termes d'approvisionnement direct de services que de leur importance capitale dans le cadre économique, que les municipalités soient explicitement reconnues dans la Constitution canadienne comme un troisième ordre de gouvernement dont le droit à l'existence serait garanti.

(Ville de Windsor, transcription, vol. 25, le 13 octobre 1983, p. 4721.)

Le maire Dewar d'Ottawa est même allée plus loin en suggérant que les principales villes canadiennes deviennent des « provinces ».

Les commissaires n'ont pas perçu tellement d'enthousiasme de la part des provinces, ils ne s'y attendaient pas d'ailleurs, pour conférer aux villes des pouvoirs précis et enchâssés dans la Constitution. Nous n'avons non plus remarqué aucun empressement, de quelque nature que ce soit, à transformer l'une ou l'autre des grandes villes canadiennes en véritables provinces. Même si nous admettons que la reconnaissance d'un statut constitutionnel pourrait résoudre certains problèmes des administrations locales et simplifier l'administration provinciale en confiant l'élaboration des politiques en matière d'urbanisme aux autorités qui connaissent le mieux les besoins des villes, c'est-à-dire les administrations locales, plusieurs nous ont incité à la prudence. À Halifax, le docteur John Graham nous a dit : « Nous ne voulons pas un autre ordre de compétence possédant lui-même des pouvoirs souverains. Notre régime est déjà certainement assez complexe » (John Graham, transcription, vol. 6, Halifax, le 6 juin 1984, p. 1275).

Bien que l'octroi d'un statut constitutionnel aux municipalités puisse simplifier le régime gouvernemental canadien plutôt que le compliquer, d'autres ont mis en question le bien fondé de la proposition, non pas tant par prudence que pour des motifs d'ordre pratique. Paul Godfrey, qui représentait la Communauté urbaine de Toronto, a exprimé ce point de vue en ces termes : « Nous avons déjà fait une demande semblable [...]. Je ne veux pas [...] demander une reconnaissance constitutionnelle parce que je ne crois pas qu'on nous l'accordera » (Communauté urbaine de Toronto, transcription, vol. 55, Toronto, le 1er décembre 1983, p. 11525–11527).

D'autres ont mis l'accent et fait porter leurs efforts sur des questions qu'ils considéraient plus importantes. Le maire de Vancouver, Michael Harcourt, a fait valoir que l'économie canadienne autrefois fondée sur l'Atlantique évolue maintenant vers une économie fondée sur le Pacifique et davantage axée sur les villes. Il s'agit là de tendances, disait-il, qui sont importantes « indépendamment du texte constitutionnel et dans ce contexte, la Constitution est à peu près sans influence. » (Michael Harcourt, transcription, vol. 9, Vancouver, le 11 juin 1984, p. 2123.)

À partir de ces observations et de commentaires faits par des représentants d'autres villes et par des intervenants à nos audiences, les commissaires concluent que certains dirigeants locaux favorisent un statut constitutionnel. Toutefois, même ces dirigeants ne s'attendent pas à ce que l'on donne suite à leur demande et sont portés à viser d'autres objectifs plus faciles à atteindre.

Puisque nous souscrivons à cette appréciation générale, nous ne recommandons pas de reconnaître dans la Constitution un statut particulier aux administrations municipales. Nous suggérons cependant que chaque gouvernement provincial examine systématiquement ses relations avec les autorités locales. Les gouvernements provinciaux devraient examiner avec les dirigeants municipaux la complexité croissante des administrations locales, l'insécurité de leur financement et le déséquilibre entre leurs revenus et les tâches qu'elles ont à accomplir. Ils doivent chercher ensemble des façons de mieux canaliser les aptitudes incontestables des administrations municipales. Des discussions entreprises dans un tel esprit peuvent fort bien amener à conclure que, dans certaines provinces, les autorités municipales et provinciales profiteraient toutes deux de l'octroi à certaines grandes villes d'un statut privilégié ou constitutionnel. En pareilles circonstances, les commissaires ne voient rien qui empêcherait une province donnée de demander une modification de la *Loi constitutionnelle* pour y faire préciser le statut constitutionnel d'une ou de plusieurs villes de son territoire. Une autre solution serait la conclusion, par une province, d'une entente exécutoire dans le cadre de la clause permettant les ententes intergouvernementales; clause que nous avons proposé d'inclure dans la Constitution. De toute façon, ces études et discussions semblent essentielles à l'amélioration des relations entre, d'une part, les administrations locales et, d'autre part, les gouvernements fédéral et provinciaux.

Pour régler le problème de l'incertitude perçue par les administrations locales vis-à-vis des modifications possibles à leurs pouvoirs, les commissaires recommandent que les provinces examinent la possibilité d'adopter une procédure spéciale pour modifier les fonctions attribuées aux collectivités locales. Le mécanisme le plus simple consisterait en un règlement qui stipulerait que les modifications aux lois municipales ou aux chartes des villes requièrent l'approbation des deux tiers des membres d'une législature provinciale. Généralement, dans la plupart des provinces, il faudrait que le gouvernement et l'opposition s'entendent sur les modifications proposées. Une autre solution, qui accorderait une protection plus grande encore, serait la tenue d'un référendum, soit à la grandeur de la province, soit dans les municipalités touchées par une proposition de modification majeure.

Les relations intergouvernementales

Durant le dernier quart de siècle, on a surtout mis l'accent, dans les relations intergouvernementales, sur les relations fédérales-provinciales. Toutefois, les relations intergouvernementales comportent aussi deux autres volets dont l'importance s'accroît. Le premier touche les relations entre les gouvernements provinciaux et les administrations locales et le second, les relations entre le gouvernement central et les administrations locales, notamment les administrations des villes les plus importantes du pays.

Comme nous l'avons déjà souligné, l'urbanisation du Canada a été l'un des changements sociaux qui ont caractérisé les années de l'après-guerre. Les trois quarts des citoyens canadiens vivent maintenant dans des régions urbaines et la plus grande partie de cette population est concentrée dans

quelques villes seulement. Il y a un déclin des secteurs économiques non reliés à la société urbaine, tels que l'agriculture et les ressources naturelles, par rapport aux secteurs dits urbains, comme le secteur manufacturier et celui des services. Il semble que cette tendance se poursuivra encore durant un certain temps.

En raison de ces facteurs, les commissaires sont portés à croire que les questions qui concernent les administrations locales joueront un rôle de plus en plus important sur le plan de l'interdépendance des gouvernements. L'absence de reconnaissance constitutionnelle des administrations locales constitue toutefois un obstacle à l'amélioration des relations entre les trois ordres de gouvernement. Le gouvernement fédéral a préféré traiter directement avec les administrations locales pour faciliter la mise en œuvre de ses programmes, dont plusieurs étaient reliés à la création d'emplois. Les avantages qui résulteraient d'une relation directe entre le gouvernement fédéral et les administrations locales sont importants. En effet, moins il existe d'intermédiaires entre les dirigeants nationaux et les dirigeants locaux, mieux ils peuvent se comprendre les uns les autres et plus grandes sont les chances de réussite de leurs programmes. Les provinces ont toutefois insisté pour que le gouvernement fédéral traite avec les administrations locales par l'intermédiaire des gouvernements provinciaux, conformément à la Constitution. Selon les provinces, lorsque les administrations locales mettent en œuvre des programmes fédéraux ou dépensent de l'argent versé par le gouvernement fédéral, les relations directes qui se créent alors entre le gouvernement fédéral et ces administrations locales constituent un empiétement dans un domaine de compétence provinciale. Constitutionnellement, cette prétention est juste même si l'activité en cause tombe clairement dans le champ de la compétence fédérale. D'où le conflit entre ce qui est pratique et ce qui est constitutionnel.

Puisqu'il ne faut pas s'attendre à ce que la Constitution soit modifiée pour changer la situation existante, tous les ordres de gouvernement doivent chercher une autre solution pour améliorer leurs relations mutuelles. De fait, ils ont déjà tenté certaines expériences, telles que les conférences tripartites auxquelles assistaient des représentants des gouvernements fédéral et provinciaux et des administrations locales; ces conférences ont eu lieu au cours des années 1970, mais aucune n'a été tenue récemment. Certains représentants des municipalités ont suggéré à la Commission qu'on pourrait tenir, à l'avenir, de semblables conférences. Les commissaires voient avec faveur la création d'un tel mécanisme où chaque ordre de gouvernement pourrait se rendre compte des problèmes auxquels les autres font face. Il pourrait être utile, à l'occasion, d'organiser ces rencontres tripartites en même temps que les rencontres fédérales-provinciales des Premiers ministres.

La création par le gouvernement fédéral du ministère d'État aux Affaires urbaines constituait une autre tentative d'améliorer les relations intergouvernementales. Le ministère mis sur pied en 1971 n'existe plus depuis 1979. Plusieurs représentants des municipalités ont suggéré que le gouvernement fédéral ressuscite ce ministère pour établir une voie de communication directe entre les autorités municipales et le cabinet et les hauts fonctionnaires du gouvernement fédéral. Même si les commissaires reconnaissent le mérite de cette proposition, ils y voient aussi des éléments qui les font hésiter à

l'accepter. La prolifération de ministères à vocation consultative au sein de l'administration fédérale a contribué à l'expansion du gouvernement, a accru sa complexité et a réduit l'aptitude d'un ministère consultatif particulier à être bien informé des intérêts de ceux qu'il est censé représenter ou son aptitude à défendre ces intérêts. De plus, la plupart des questions qui touchent les administrations locales concernent aussi les intérêts des provinces. La création d'un ministère fédéral des Affaires urbaines pourrait donc améliorer les communications entre les gouvernements fédéral et municipaux, mais il rendrait en même temps plus difficile la communication entre les provinces et le gouvernement fédéral. Les commissaires en concluent que les municipalités seront mieux servies par l'établissement de rapports meilleurs avec les ministres dont les responsabilités touchent directement les intérêts locaux, par exemple, les ministres des Finances, des Transports, des Travaux publics, de l'Expansion industrielle régionale, ainsi qu'avec le ministre chargé des politiques en matière de logement.

Comme solution de remplacement à la création d'un nouveau ministère, on pourrait avoir recours au processus parlementaire pour prévoir et contrôler les conséquences des mesures fédérales sur l'administration locale. On aurait ainsi une tribune où faire valoir les préoccupations et les besoins locaux. Le processus parlementaire a aussi l'avantage de permettre une plus grande participation et un meilleur contrôle de la part du public, y compris le contrôle des gouvernements provinciaux, et il peut servir à sensibiliser davantage les ministres aux problèmes locaux. Les commissaires recommandent que cette tâche soit confiée au comité parlementaire sur les relations intergouvernementales dont la création a été envisagée au chapitre 22.

Les commissaires croient que l'administration locale d'un certain nombre d'activités qui relèvent de la compétence fédérale permettrait une meilleure adaptation aux circonstances et aux besoins locaux. La Constitution canadienne ne permet pas de confier directement la mise en œuvre de ses activités aux administrations locales et il faut que cette délégation se fasse par l'intermédiaire des gouvernements provinciaux. Toutefois, comme ces derniers ne sont pas nécessairement plus proches des préoccupations locales que les autorités fédérales, les commissaires ne croient pas que la délégation de l'administration des mesures fédérales aux gouvernement provinciaux produira toujours les effets bénéfiques désirés. Il est préférable de décentraliser l'administration fédérale et de la confier à des organismes établis par le gouvernement fédéral pour œuvrer dans les régions. Par exemple, on a retenu une formule semblable pour l'administration des ports. La *Loi sur la société canadienne des ports* prévoit des sociétés de port locales qui semblent beaucoup mieux adaptées aux besoins locaux que l'administration centralisée qui existait auparavant.

Les commissaires croient qu'il vaudrait la peine d'envisager une approche semblable dans deux domaines qui intéressent grandement les municipalités. Le premier est celui de la gestion des biens fonciers. Le pouvoir fédéral en matière d'expropriation et d'aménagement des biens fonciers entraîne souvent des résultats qui vont à l'encontre des priorités locales. Au cours de nos audiences, certains intervenants ont soutenu que les organismes locaux devraient avoir leur mot à dire dans la gestion des biens fonciers dont le

gouvernement fédéral est propriétaire dans les secteurs urbains. Nous sommes d'accord sur ce point : certains organismes locaux, nommés par le gouvernement fédéral, pourraient assurer la gestion des biens fonciers de façon à mieux tenir compte des préférences des citoyens et des possibilités du marché local.

Un deuxième domaine est celui de la gestion des aéroports, où le rôle du gouvernement fédéral en matière de transport aérien a des conséquences directes sur l'aménagement du sol par les gouvernements locaux et est directement influencé par les politiques locales en ce domaine. Les commissaires croient qu'en certains cas, la création d'une administration aéroportuaire locale permettrait de mieux tenir compte des circonstances locales, fournirait un système de transport aérien intégré plus efficace et améliorerait les services aux voyageurs. Les commissaires recommandent au chapitre 22 une modification constitutionnelle qui permettrait la délégation de l'autorité administrative parmi les gouvernements. Une telle modification permettrait au gouvernement fédéral de s'entendre avec la province concernée afin de déléguer aux administrations locales la tâche de choisir le site de certains aéroports, de les exploiter et de les administrer. Cette formule diffère quelque peu du modèle d'un organisme local établi par le gouvernement fédéral pour la gestion des biens fonciers fédéraux situés dans les agglomérations urbaines, mais elle permet d'en arriver à un objectif semblable, soit la possibilité de mieux tenir compte des circonstances et des besoins locaux par le truchement d'une administration fédérale décentralisée.

Les relations entre les gouvernements provinciaux et les administrations locales sont aussi un élément des affaires intergouvernementales. Comme tous les actes des administrations locales doivent s'appuyer sur les lois adoptées par les gouvernements provinciaux, les relations entre les provinces et les administrations locales sont particulièrement difficiles et exigent beaucoup de doigté. En l'absence de modifications constitutionnelles qui attribueraient des fonctions aux administrations locales, les provinces doivent accorder la priorité à l'examen et à la simplification des relations avec les administrations locales. Pareilles initiatives auraient pour effet d'alléger la tâche administrative tant des administrations locales que des provinces. Et, point très important aux yeux des commissaires, les contribuables qui déplorent le fait que les questions locales sont compliquées par une abondance de commissions, de régies et d'organismes publics provinciaux dont les fonctions sont mal définies, en tireraient un grand avantage.

Les revenus et les tâches

En 1982, les dépenses des administrations municipales se sont élevées à 33 milliards de dollars, une somme qui représente, comme le démontre le tableau 24-2, plus de 9 pour cent de l'ensemble des dépenses du pays. Toutefois, les dirigeants municipaux du pays croient que les dépenses qu'ils seront appelés à faire dépassent grandement les ressources dont ils disposent. À maintes reprises, les municipalités ont cherché à gagner leur autonomie fiscale par le recours à d'autres sources de revenu que la taxe sur la propriété foncière, pour obtenir les fonds nécessaires à l'accomplissement des tâches attribuées aux

administrations locales. Toutefois, les gouvernements provinciaux ont toujours fermement rejeté cette demande des municipalités, de sorte que celles-ci demeurent tributaires des transferts de fonds ou des subventions qui proviennent des deux autres ordres de gouvernement. Le mode de financement des administrations locales préoccupe les commissaires. Les municipalités dépensent plus que deux fois le montant qu'elles perçoivent en taxes. Il en résulte donc pour elles une dépendance de sources de revenu qui échappent à leur contrôle et, par conséquent, une incertitude au sujet du montant des fonds qu'elles recevront au cours de l'année. Il est donc extrêmement difficile de budgéter ou de planifier un financement à long terme. De plus, les habitants des municipalités ne sont pas certains qu'ils puissent tenir leur administration responsable des taxes qu'elle impose ou des dépenses qu'elle engage.

TABLEAU 24-2 Sources de revenu des gouvernements municipaux, 1982

	Milliards de $	%
Impôt foncier	10 840,9	32,1
Impôt sur les sociétés	1 237,4	3,7
Autres	282,2	0,8
Total des impôts	12 361,4 $	33,6 %
Subventions en remplacement d'impôts	945,0	2,8
Revenus auto-financés	4 832,5	14,3
Subventions gouvernementales	15 608,1	46,3
Total global	33 747,0 $	100,0 %

Source : Jacques L'Heureux, « Le partage des pouvoirs et les municipalités » dans *Les relations intergouvernementales*, vol. 63 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.

Pour plusieurs raisons, le système de transfert tripartite que nous avons au Canada rend l'imputabilité très difficile, surtout lorsqu'une grande partie des dépenses engagées par un ordre de gouvernement sont payées par des taxes imposées par un autre ordre de gouvernement. Cette question d'imputabilité se complique encore au niveau local en raison de la façon dont les subventions provinciales sont versées. Depuis quelques années, dans toutes les provinces, les subventions aux municipalités ont été de plus en plus souvent assujetties à des conditions. Autrement dit, les subventions sont accordées à la condition expresse que le montant versé soit affecté à des fins particulières. En réalité, ces conditions restreignent la discrétion des administrations municipales en matière de dépenses et les autorités municipales ne peuvent donc pas être tenues responsables de l'attribution d'une partie considérable de l'argent qu'elles dépensent.

Les administrations locales nous ont fait part des conséquences néfastes du système de subventions conditionnelles, tant sur leur imputabilité que sur le

contrôle des finances publiques au pays. Ce qui les préoccupe toutefois davantage est la rigidité du système. À Charlottetown, l'échevin George MacDonald déclarait à la Commission :

> *Très souvent, les programmes fédéraux [de subvention] sont établis de telle sorte que nous devons commencer par nous dire : « Voilà l'argent. Lisons toutes les directives et tâchons d'élaborer un scénario pour l'obtenir » – plutôt que de nous voir demander [par le gouvernement fédéral] : « Quels sont vos besoins? Pouvons-nous vous aider? »*
>
> (George MacDonald, transcription, vol. 10, Charlottetown, le 19 septembre 1983, p. 2468–2469.)

Alors que les commentaires de M. MacDonald font ressortir les problèmes des relations entre les trois ordres de gouvernement et le besoin d'améliorer les communications entre les trois, ils démontrent aussi le caractère de rigidité que les subventions conditionnelles imposent, quelle que soit leur source, aux administrations locales, surtout si l'on considère le degré de dépendance des municipalités.

Il existe plusieurs façons d'équilibrer les revenus et les tâches des administrations locales et, par conséquent, de leur fournir plus de souplesse et de réduire tant leurs besoins d'avoir recours aux subventions conditionnelles que la trop grande rigidité de ces dernières. L'une des formules proposées consiste à transférer certaines tâches des administrations locales aux gouvernements provinciaux. Toutefois, un déplacement en ce sens a déjà été accompli en bonne partie. Par exemple, en 1913, les dépenses nettes des administrations locales s'élevaient à 14 dollars par habitant, alors que celles des provinces n'étaient que de sept dollars par habitant. Par opposition, en 1980, les dépenses locales s'élevaient à 696 dollars par habitant, alors que celles des provinces atteignaient 2 219 dollars par habitant[2]. Ces données reflètent la responsabilité accrue des provinces dans les domaines de la santé, de l'éducation et du bien-être social, ainsi que l'augmentation des dépenses, après la Seconde Guerre mondiale, pour les infrastructures et les écoles locales. Les gouvernements provinciaux ont aussi commencé à assumer le coût des écoles locales. Quatre provinces acceptent maintenant, à toutes fins pratiques, tout le fardeau du financement scolaire. Comme plusieurs tâches attribuées aux municipalités ont déjà été assumées par les provinces, la possibilité d'autres transferts importants dans le même sens est restreinte.

Les modifications des sources de revenu des administrations locales offrent de plus grandes possibilités de rétablir l'équilibre. Si l'on fait exception des subventions des autres ordres de gouvernement, on constate que la plus grande partie des revenus des administrations locales provient des taxes foncières. Malgré les avantages importants de ces taxes, leur caractère régressif et leur manque de souplesse occasionnent de graves difficultés aux administrations locales. C'est pourquoi, on mentionne la taxe de vente et l'impôt sur le revenu comme des moyens d'augmenter les revenus locaux. Mais ces taxes soulèvent d'autres problèmes comme leur administration, l'imposition des non-résidants, l'équité entre les villes et les écarts considérables qui existent dans les assiettes fiscales des différentes collectivités.

La Commission croit qu'il serait préférable que les provinces consacrent une partie déterminée des recettes qui proviennent de l'impôt sur le revenu ou de la taxe de vente au financement des administrations locales. Nous recommandons que chaque province examine les meilleures façons de mettre en vigueur cette mesure. Il est vrai que cette formule laisserait les municipalités quelque peu à la merci des fluctuations des conditions économiques qui influencent les revenus des gouvernements fédéral et provinciaux. Toutefois, un pourcentage déterminé de ces revenus devrait, à notre avis, permettre aux municipalités de faire leur propre évaluation de leurs revenus éventuels et d'avoir ainsi une base de planification à long terme. Les gouvernements locaux dépendraient encore, dans une certaine mesure, des subventions provinciales. Les commissaires recommandent aussi que les gouvernements provinciaux modifient autant que possible leurs programmes de financement des municipalités afin d'accorder des subventions inconditionnelles plutôt que conditionnelles.

Nous croyons que cet arrangement permettrait une plus grande souplesse et une plus grande efficacité des dépenses locales, puisque les administrations locales sont mieux placées et possèdent une expertise beaucoup plus grande pour juger du genre de dépense qui satisfait le mieux les besoins de la collectivité locale et qui peut le mieux tirer profit des occasions particulières que cette collectivité offre. Cette approche est différente de celle que nous avons adoptée à l'occasion des transferts entre le gouvernement fédéral et les provinces. Toutefois, contrairement aux relations entre les gouvernements fédéral et provinciaux dont les tâches leur sont attribuées par la Constitution, les relations entre les provinces et les administrations locales sont déterminées par la province. En d'autres mots, les provinces ont déjà établi les « conditions » que doivent respecter les municipalités lorsqu'elles dépensent des subventions provinciales, en déterminant les attributions des administrations locales. Ajouter d'autres modifications à ces modalités ne feraient, croyons-nous, qu'accroître la complexité déjà grande qui caractérise ces relations.

Les politiques d'urbanisme

Bien que l'on considère souvent que les administrations municipales ont le pouvoir de planifier et d'élaborer leurs politiques en matière d'urbanisme, leur contrôle de la planification est, en réalité, limité par la Constitution tandis que leur rôle consiste plutôt à réagir. Les propriétaires et les promoteurs privés prennent l'initiative de l'aménagement, en travaillant souvent de concert avec les gouvernements supérieurs, alors que les gouvernements provinciaux contrôlent, examinent et dirigent le processus de planification. Les administrations municipales peuvent toutefois déterminer l'orientation de l'aménagement grâce aux décisions qu'elles doivent prendre sur la viabilisation des terrains et les infrastructures telles que les rues et les réseaux de transport en commun. Toutefois, leur dépendance des provinces pour l'obtention d'une aide financière restreint leur aptitude à mettre de l'avant et

à promouvoir des projets d'aménagement. Les dépenses d'amortissement des municipalités sont examinées par les gouvernements provinciaux et la plupart des décisions en matière de planification et de politiques d'urbanisme sont assujetties à une révision par la province.

Cette Commission croit qu'en matière de planification et de politiques d'urbanisation, il faut reconnaître que les administrations locales connaissent mieux les problèmes et qu'elles sont mieux en mesure de les régler. Nous croyons que, de façon générale, les administrations locales peuvent plus efficacement élaborer et mettre en œuvre les politiques d'urbanisation. C'est pourquoi, bien que nous reconnaissions que les provinces ont des méthodes différentes de traiter des questions d'urbanisme, nous recommandons qu'elles accordent plus de pouvoirs et des pouvoirs plus généraux aux administrations locales. Nous estimons aussi qu'il est souhaitable de réduire considérablement le nombre d'organismes créés à des fins particulières, comme les commissions de planification établies par les provinces pour agir indépendamment des administrations locales. Ces organismes devraient, dans la mesure du possible, fusionner leurs activités de façon à ce que les politiciens élus soient responsables localement plutôt que provincialement. Une augmentation des pouvoirs locaux demeure assujettie, bien sûr, à l'établissement de sources inconditionnelles de financement qui soient plus importantes et plus stables. Il faut aussi en arriver à sensibiliser davantage les gouvernements fédéral et provinciaux aux besoins locaux et aux conséquences locales des politiques établies par les gouvernements supérieurs.

Le rôle local dans le développement économique

La Commission croit que les administrations locales, particulièrement celles des grandes villes, vont jouer un rôle important dans l'évolution économique du Canada. Lorsqu'une entreprise décide de s'établir dans une ville ou un pays particulier, elle examine souvent d'autres facteurs que les éléments traditionnels de développement que sont la proximité des marchés, les modes de transport ferroviaire ou aérien accessibles, la disponibilité des terrains et la structure fiscale. Elle va aussi examiner la sécurité et la propreté d'une ville, la qualité de ses restaurants et de ses magasins, ainsi que la présence de commodités telles que des parcs, des galeries d'art, un orchestre symphonique ou un opéra, des théâtres et des installations sportives pour accueillir les équipes de championnat. Le Canada possède plusieurs avantages pour attirer les entreprises et les investisseurs et la réputation de nos villes s'améliore. Toutefois, le pouvoir d'attraction d'une ville, sa capacité d'attirer des personnes compétentes, particulièrement celles qui possèdent les connaissances rares qui forment le noyau autour duquel s'édifient les entreprises, les industries et la main-d'œuvre locale, sont relatifs et changeants. Les collectivités urbaines du Canada doivent concurrencer les autres villes du monde pour demeurer relativement plus attrayantes qu'elles.

Puisque nous nous attendons à ce que le développement économique devienne de plus en plus urbain, il est essentiel que les gouvernements fédéral et provinciaux reconnaissent que la qualité de la vie urbaine au Canada est un atout économique de première importance. Toutefois, les audiences et les

recherches de la Commission révèlent une accumulation d'enchevêtrements, de mesures irritantes, de restrictions et de complications inutiles, qui sont susceptibles d'étouffer le remarquable dynamisme qui a marqué le développement urbain de notre pays dans les années d'après-guerre.

La Commission recommande que chaque province étudie son propre régime de gouvernement municipal, afin d'accorder une plus grande discrétion aux administrations locales, que les ententes juridiques, institutionnelles et constitutionnelles soient simplifiées et que des communications claires et directes soient établies entre les pouvoirs décisionnels locaux et provinciaux. Nous pensons que ces modifications permettraient aux administrations municipales d'exploiter à fond leurs aptitudes en vue d'améliorer les conditions économiques et sociales de leurs citoyens, des provinces et du Canada dans son ensemble.

Notes

1. Pour les recherches effectuées par la Commission sur les questions municipales voir : Stanley M. Makuch, « Le droit urbain et l'élaboration de la politique au Canada : le mythe et la réalité » dans *Le droit du travail et le droit urbain au Canada*, vol. 51; Harry M. Kitchen et Melville L. McMillan, « Les administrations locales et le fédéralisme canadien »; et Jacques L'Heureux, « Le partage des pouvoirs et les municipalités » dans *Les relations intergouvernementales*, vol. 63 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.
2. Harry M. Kitchen et Melville L. McMillan, « Les administrations locales et le fédéralisme canadien » dans *Les relations intergouvernementales*.

Le contexte institutionnel : conclusions et recommandations

Plus le gouvernement est présent dans la vie des Canadiens, plus il importe que nos institutions soient démocratiques. Or, nos institutions parlementaires demeurent notre meilleure garantie contre toute tyrannie éventuelle du gouvernement. Les commissaires voient dans le Parlement la principale tribune pour discuter publiquement des affaires de la nation et ils espèrent que leurs recommandations contribueront à fortifier cette institution.

Pour nous assurer que le Parlement conservera ce rôle, nous devons non seulement appuyer ses processus démocratiques, mais également améliorer sa capacité à réconcilier les intérêts du pays et des régions. Les commissaires ne souhaitent ni réaffirmer la prédominance du gouvernement national selon l'optique qui régnait à l'époque de la Confédération, ni faire des gouvernements provinciaux une partie intégrante du gouvernement national.

En ce qui a trait au fédéralisme et aux relations intergouvernementales, deux nécessités fondamentales ont influencé les objectifs généraux des commissaires. Premièrement, il est souhaitable de clarifier, dans la mesure du possible, la répartition des responsabilités entre les gouvernements fédéral et provinciaux, que ce soit par une modification à la Constitution, par délégation ou par un accord intergouvernemental, ou encore par des orientations politiques mieux définies. En second lieu, étant donné la complexité du gouvernement moderne et l'interdépendance qui existe au sein de notre fédération, il serait souhaitable d'introduire davantage de certitude et de stabilité dans les rapports intergouvernementaux. Il serait illusoire de s'imaginer que les conflits intergouvernementaux disparaîtront, et nous ne chercherons donc pas à créer de nouvelles institutions aux pouvoirs discrétionnaires. Nous aimerions plutôt chercher à assurer et à mieux faire connaître au grand public un minimum de processus et de structure qui auraient pour effect d'atténuer les excès et les coûts des litiges non résolus, et qui serviraient par le fait même à résoudre les problèmes communs.

Les commissaires voient dans la *Charte des droits et des libertés* une garantie de droits précis et de libertés du citoyen ainsi qu'une composante importante du cadre dans lequel la société canadienne pourra évoluer. Cela correspond à notre opinion selon laquelle le droit constitutionnel doit être à l'écoute du changement social, des valeurs et attitudes en mutation, et qu'il doit stabiliser le rythme et l'orientation de cette évolution.

La responsabilité publique du gouvernement

■ La tradition canadienne du «gouvernement des partis» restreint les possibilités qu'ont les députés de participer à l'élaboration des politiques en dehors des caucus des partis. Des groupes de pression organisés disputent aux députés leur rôle de représentants du peuple et évitent fréquemment de passer par eux.

- Les députés pourraient accroître leur influence sur le choix des politiques si ceux qui font partie de comités parlementaires décidaient d'enquêter et de poursuivre le débat sur les questions

d'intérêt public, avant que leurs partis respectifs n'aient pris fermement position sur ces questions. La division entre les comités législatifs et les comités d'enquête permettrait d'arriver à ce résultat en contribuant à offrir au Parlement et au gouvernement des analyses et des conseils distincts de ceux qu'offrent les hauts fonctionnaires de l'État ou que l'on obtient de sources extra-parlementaires.

- Il n'est pas nécessaire que le Parlement restreigne l'activité des groupes de pression, mais il doit demeurer la principale tribune publique où ces groupes exposeront leurs doléances. Au contraire, le Parlement doit encourager ces groupes à exprimer leurs points de vue et à faire valoir leurs demandes afin qu'elles puissent être examinées dans le cadre d'intérêts plus larges. Il serait souhaitable que quelques comités parlementaires se concentrent sur les questions de politiques globales – par exemple : le budget, les statuts de réglementation, les sociétés d'État et les relations fédérales-provinciales. De tels comités offriraient le cadre idéal pour ce genre d'études.
- Des organismes tels que la Commission de la fonction publique, le bureau du Commissaire aux langues officielles, ceux du Commissaire à l'information et du Commissaire à la protection de la vie privée, et le bureau du Vérificateur général ont des fonctions importantes, mais ils ne sont qu'insuffisamment orientés et contrôlés par les élus du peuple. Pour s'assurer que ces organismes rendent des comptes, le Parlement doit définir leurs procédures et leurs stratégies de base. Les commissaires proposent que la Commission de la fonction publique, le bureau du Commissaire aux langues officielles, et les commissaires à la protection de la vie privée et à l'information présentent un exposé de leur fonctionnement devant un Comité parlementaire sur la fonction publique. Ce comité vérifierait dans quelle mesure ces organismes réussissent à respecter les critères définis par le Parlement. Ce comité, connaissant le fonctionnement de ces organismes, étudierait également leur état financier. Le Comité des comptes publics exercerait ce rôle pour ce qui a trait au bureau du Vérificateur général.
- Au cours des dernières années, le gouvernement fédéral a formalisé les structures du Cabinet ainsi que les processus et les services de soutien afin de rétablir le contrôle ministériel et parlementaire sur une structure administrative toujours plus tentaculaire. Bien que les organismes centraux aient partiellement réussi à contrôler la dispersion et la diffusion des pouvoirs parmi les fonctionnaires, ils ne pourront le faire efficacement que par une surveillance attentive de la part des ministres; sans quoi, les organismes centraux eux-mêmes se métamorphoseront en un nouvel échelon bureaucratique à contrôler.
- Nous avons accordé trop d'autonomie et de pouvoirs discrétionnaires à des organismes gouvernementaux non ministériels

comme les sociétés d'État et les organismes de réglementation. Cette autonomie a sapé les principes qui obligent le gouvernement à rendre des comptes. Pour corriger cette situation, les commissaires recommandent que l'on définisse des mesures plus étendues de « contrôle » sur les sociétés d'État dans le cadre d'une réforme de la concurrence et de la réglementation, mesures qui correspondraient à la tendance actuelle, mais elles seraient prises, entre autres, dans le cadre d'une obligation administrative de rendre des comptes mais non uniquement dans ce cadre. Les gouvernements doivent exercer un plus grand contrôle stratégique sur les sociétés d'État, plus particulièrement sur celles qui sont de nature commerciale, sans nécessairement intervenir dans les décisions quotidiennes de la direction. En outre, le Cabinet doit renforcer sa surveillance des arrêtés décrétés par les organismes de réglementation.

- Même si certaines nominations politiques plus célèbres ont violé l'idéal d'une fonction publique neutre, il serait faux d'affirmer que les hauts fonctionnaires de l'État sont devenus politisés. Le système des nominations par arrêtés en conseil, en vertu du mérite professionnel et sur recommandation du Greffier du Conseil privé, a donné de bons résultats. Cependant, les conseils politiques donnés au Premier ministre ont traditionnellement été à l'origine de nominations à des postes au sein de conseils d'administration et d'organismes de l'État. Ce dernier mode de nomination est sans doute trop étendu; le public serait peut-être mieux servi si bon nombre de ces nominations se fondaient exclusivement sur le mérite. Un groupe multipartite désigné par le Comité parlementaire sur la fonction publique, dont nous proposons la création, devrait étudier les pratiques de nomination des individus par le gouverneur en Conseil à des conseils d'administration et des organismes de l'État, au service diplomatique, aux échelons supérieurs des ministères et parmi le personnel des ministres, pour distinguer entre deux catégories de postes : ceux où les nominations partisanes sont justifiées et ceux où le prosélytisme n'est aucunement pertinent et où le mérite professionnel doit l'emporter. Les commissaires estiment que l'application de cette politique générale d'examen doit être continue et que les nominations sans valeur partisane évidente doivent être faites sur la base du mérite.
- Plus les responsabilités internationales de l'État augmentent, plus les contrôles démocratiques que nous pouvons exercer sur lui sont menacés. Les commissaires croient donc qu'il serait souhaitable de réaffirmer l'obligation du gouvernement de faire ratifier les traités internationaux par le Parlement et d'adopter d'autres mesures qui permettront à celui-ci de revoir les décisions de l'exécutif dans le domaine international. □

La formulation des politiques économiques : gouvernement représentatif et intérêts socio-économiques

Il est important de faciliter la participation plus directe et continue des représentants des groupes d'intérêts canadiens dans les prises de décisions publiques, surtout en matière économique. Ces intérêts doivent se côtoyer davantage et tenir compte des préoccupations et des conflits plus larges de la société canadienne dont la solution relève ultimement du Parlement.

Contrairement aux structures formelles qui se sont développées dans certains pays occidentaux, les habitudes consultatives canadiennes sont plutôt fragmentées, informelles et épisodiques. Sont-elles toujours adéquates? À la lumière de notre expérience récente et de la prévisible nécessité d'une adaptation économique, il serait permis d'en douter. Malgré cela, nous ne recommandons pas l'adoption d'un style corporatif ou tripartite de relations entre le gouvernement et le secteur privé.

■ Même s'il est nécessaire que la préparation et la publication du budget de l'État soient entourées du plus grand secret, les commissaires recommandent l'adoption de lignes directrices plus sélectives à l'égard du secret budgétaire. Ils encouragent la Chambre des communes à agir en ce sens afin de définir des étapes de discussion et de consultation avancées et efficaces.

Un accord fédéral-provincial sur le calendrier des budgets permettrait une coordination de leur présentation de façon à ce que le budget fédéral précède ou suive la plupart des budgets provinciaux de deux ou trois mois. Les consultations prébudgétaires se discuteraient à plusieurs niveaux, mais celles-ci seraient finalisés à la Chambre des communes.

Un dialogue soutenu sur les orientations des politiques économiques nécessite une consultation permanente d'envergure nationale. La Commission est en faveur de la création d'un Comité permanent des Communes sur la politique économique. Le Comité tiendrait une série annuelle d'audiences prébudgétaires dont le calendrier aurait un impact sur la préparation du budget. Il recueillerait des témoignages sur les perspectives du pays émanant du ministère des Finances, de la Banque du Canada, du Conseil du Trésor ainsi que d'organismes comme le Conseil économique du Canada; il entendrait aussi les points de vue des principaux groupes, y compris des représentants du monde des affaires, des travailleurs et d'autres associations.

■ Le Comité examinerait la performance du gouvernement ainsi que les impacts (recettes et dépenses) des positions des principaux groupes d'intérêts. Il coordonnerait le calendrier de son examen budgétaire avec ses autres responsabilités et avec la Conférence annuelle des premiers ministres. Les priorités internes et le cycle de planification du gouvernement fédéral devront alors s'harmoniser avec un cycle fédéral-provincial convenu.

■ Il est essentiel de poursuivre un dialogue sectoriel, industrie par industrie, concernant l'amélioration de l'économie du Canada. Les discussions devront regrouper des représentants du monde des affaires, des travailleurs, des gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux, et d'autres groupes, le cas échéant. La participation gouvernementale pourrait ne pas toujours être nécessaire. À la lumière de ces conclusions, les commissaires recommandent que les discussions sectorielles adhèrent aux principes suivants :

- Les mécanismes consultatifs devront avoir des objectifs clairs et précis. De cette façon, leur probabilité de succès serait plus grande.
- La consultation devra être permanente et assez prévisible. Dans certains cas, il pourrait être nécessaire de créer des groupes permanents.
- Les gouvernements doivent s'engager fermement à l'égard de toute consultation qu'ils entreprennent. Pour que les modalités de consultation soient efficaces, il faudrait que les participants non-gouvernementaux aient une certaine influence sur l'ordre du jour et sur l'échéancier des prises de décisions. Toutefois, la responsabilité globale pour la formulation des politiques demeurerait entre les mains de l'équipe au pouvoir.
- Les processus consultatifs en vue d'un consensus devront être adéquatement représentatifs des divers groupes sociaux et prévoir, en principe, la parité entre le patronat et les travailleurs.
- Le partage et le tamisage de l'information sont des préalables à cette démarche consultative. □

Les institutions nationales et la représentation des intérêts régionaux

Selon les commissaires, les principes mêmes du fédéralisme exigent que la Chambre des communes, où sont représentées les populations, soit accompagnée d'une deuxième chambre représentant les régions. Nos institutions devraient reconnaître ce principe du fédéralisme et prévoir une meilleure représentation régionale dans la formulation des politiques nationales et dans l'administration fédérale.

■ Les commissaires recommandent que le Sénat incarne le principe fédéraliste d'une représentation régionale actuellement inexistante à la Chambre des communes :

- Un Sénat réformé doit épouser nos méthodes de «gouvernement des partis» en termes d'élections, de caucus et de discipline. Le Sénat doit être élu, et l'élection des deux chambres doit avoir lieu en même temps.
- Au Sénat, la représentation doit être pondérée en faveur des régions moins peuplées. Toutes les régions doivent être

considérées égales, et le Sénat doit tempérer et non entraver la représentation populaire.

- Le Sénat doit être élu selon un système de représentation proportionnelle. Le parti au pouvoir serait plus susceptible d'avoir des élus de toutes les régions au sein de son caucus, même si, dans certaines régions, il n'obtenait des sièges qu'au Sénat. Un Sénat élu de cette manière permettra normalement au parti au pouvoir de désigner un conseil des ministres où seront représentées toutes les régions.
- Nous recommandons que les sénateurs soient élus dans des circonscriptions à six membres. Ce nombre est assez important pour assurer la représentation proportionnelle voulue tout en permettant une certaine reconnaissance des régions à l'intérieur des provinces. Le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest pourraient élire leurs sénateurs avec des majorités simples. Le nombre actuel des sénateurs pourrait être modifié et réparti comme suit :

	Actuel	**Proposé**
Colombie-Britannique	6	12
Alberta	6	12
Saskatchewan	6	12
Manitoba	6	12
Ontario	24	24
Québec	24	24
Nouveau-Brunswick	10	12
Nouvelle-Écosse	10	12
Île-du-Prince-Édouard	4	6
Terre-Neuve	6	12
Yukon	1	2
Territoires du Nord-Ouest	1	4
	104	144

- Le Sénat n'a pas besoin de disposer d'un droit de veto pour s'opposer, au nom des régions, à la majorité législative de la Chambre des communes. Les commissaires estiment que le Sénat devrait disposer d'un veto suspensif de six mois, sauf en matière de législation linguistique, laquelle législation requerrait l'approbation de la majorité des sénateurs francophones, aussi bien que celle du Sénat au complet.
- D'ici un certain temps, s'il n'y avait pas de réforme adoptée dans le sens de notre proposition, il faudrait entreprendre la modification du système électoral des Communes et l'amélioration de représentation régionale. En l'occurrence, les commissaires sont en faveur de la proposition du Groupe de travail sur l'Unité nationale qui consiste à ajouter 60 députés aux Communes, distribués parmi les partis en proportion de leurs voix populaires nationales, et attribués aux provinces en

compensation de leur « sous-représentation » dans le nombre de sièges remportés, par rapport aux proportions du vote populaire dans chaque province. □

De nombreux ministères et organismes fédéraux n'ont pas assumé la responsabilité du développement régional qui fait partie de leur mandat. Cette carence a réduit l'aptitude du pouvoir exécutif à répondre aux besoins des différentes régions et a porté atteinte à l'efficacité de la représentation régionale au conseil des ministres.

- La Commission, par conséquent, recommande que :
  - Les organismes administratifs centraux soient structurés de façon à communiquer un plus grand nombre de renseignements régionaux afin de permettre au conseil des ministres de bien fonder ses décisions. Cela suppose que les bureaux régionaux soient intimement liés à l'action de l'organisme central et offrent leur soutien au Premier ministre et à son Cabinet;
  - Les ministères et les organismes soient réorganisés sectoriellement, à des fins de planification et de développement, et qu'ils intègrent pleinement dans leurs actions la dimension régionale. Des fonctionnaires régionaux devront participer aux prises de décisions centrales;
  - L'on tienne compte de la représentation régionale dans les nominations aux conseils d'administration des sociétés d'État et des organismes de réglementation. Si le Sénat devenait un corps élu, les nominations des présidents des grandes sociétés d'État et de tous les membres des conseils d'administration des organismes de réglementation devront être soumises à l'approbation d'un comité sénatorial créé à cette fin. □

Les obstacles au sein de l'union économique canadienne

En dépit d'inquiétudes récemment exprimées voulant que l'union économique canadienne soit de plus en plus menacée par la balkanisation et la fragmentation, il faut reconnaître que les biens, les capitaux, les services et les personnes circulent plus librement que jamais dans le marché commun canadien.

Bien que les pertes économiques imputables aux entraves à la libre circulation et aux distorsions du marché commun semblent minimes, les intervenants économiques privés ont indiqué qu'ils éprouvaient des difficultés considérables à cet égard. Encore plus que la justification économique, c'est la justification politique d'un droit national à la liberté de mouvement qui s'impose à la plupart des Canadiens.

Les conséquences de ces distorsions – et la nécessité d'une coordination efficace des politiques économiques – sont susceptibles d'augmenter à mesure que les Canadiens affronteront une concurrence étrangère toujours plus forte. Nous devrons trouver des stimulants afin de favoriser notre esprit compétitif international et afin de faciliter les moyens d'atteindre les rajustements désirés.

L'union économique suppose l'élimination des barrières internes ainsi que des mesures positives pour faciliter les opérations du marché, surmonter ses imperfections et parvenir à une stabilisation efficace au moyen de politiques industrielles et sociales adéquates. Toutes les régions doivent bénéficier équitablement de l'intégration économique.

Les barrières internes sont peut-être des réactions des gouvernements aux préférences locales; elles reflètent souvent notre engagement à redistribuer les revenus et les possibilités. Ainsi, dans certains cas, le défi ne consiste pas uniquement à éliminer ces barrières par des interdictions constitutionnelles ou par d'autres moyens, mais plutôt, à équilibrer les avantages économiques de la libre circulation par rapport à d'autres buts auxquels aspirent les Canadiens. La politique des échanges ne dépend pas exclusivement du rendement économique, de la diversité politique ou de l'autonomie provinciale au sein de la fédération : le fédéralisme canadien porte également sur une collectivité nationale ayant ses propres exigences. En outre, et la *Charte des droits et des libertés* le dit bien, les droits individuels ont des répercussions sur l'union économique.

L'objectif de développement régional exige que la politique économique canadienne cherche non seulement à maximiser l'agrégat du revenu national, mais aussi à encourager le développement économique de chaque région.

■ Les commissaires proposent que l'on réexamine plus largement la portée de l'article 121 de l'*Acte constitutionnel de 1867*, cela, en harmonie avec l'interprétation selon laquelle il couvrirait aussi bien les services que les marchandises, les barrières non tarifaires de même que les tarifs. Néanmoins, étant donné la controverse et les incertitudes actuelles, il serait prudent, en définitive, d'apporter une clarification par une modification constitutionnelle.

- Nous recommandons une modification assortie d'une réserve qui inclurait les services de telle sorte que se refléteraient les conceptions actuelles qui touchent le commerce interprovincial. En ce qui concerne les barrières non tarifaires, les gouvernements devront s'entendre initialement sur un code de bonne conduite économique.
- Nos gouvernements devront élaborer ce code et énoncer des normes acceptables ainsi que des principes qui auront force de loi pour régir l'union économique. Voici quelques-unes des lignes directrices que nous proposons :
  - le code devra confirmer quelques principes généraux de l'union économique qui s'appliqueront tant au gouvernement fédéral qu'aux gouvernements provinciaux :
  - la réduction des obstacles à l'allocation des capitaux, de la main-d'œuvre, des biens et des services à travers le Canada;
  - la non-discrimination contre les personnes (individus et organisations) sur la base de la province de résidence;
  - l'engagement à minimiser les coûts des programmes provinciaux qui pourraient s'appliquer aux résidents

d'autres juridictions, et la mise sur pied de consultations préalables à cette fin;
- la reconnaissance de la nécessité d'une infrastructure de transport, de communication et d'information pour appuyer le développement économique national grâce à des retombées régionales importantes.

- Il incombera à l'autorité créant un obstacle de démontrer qu'il n'enfreint pas le code.
- Le code devra préciser les principaux domaines où devra commencer la réduction des barrières dans le commerce intérieur. Il faudra s'attarder non seulement sur la forme que prendront les barrières mais aussi sur leurs répercussions potentielles. Les possibilités de choisir entre plusieurs types de barrières sont nombreuses et les provinces diffèrent dans leur développement économique et dans leur aptitude à empiéter sur d'autres juridictions. Les responsables de l'élaboration du code pourraient sans doute commencer par les barrières qui empêchent les entreprises canadiennes d'être concurrentielles sur le plan international.
- Dans un premier temps, les gouvernements devraient établir le code de telle sorte que les pressions combinées du public et des gouvernements en assureraient le respect. Les structures intergouvernementales existantes serviraient de tribune pour traiter de cette question politiquement délicate concernant les barrières intérieures au commerce. Après avoir fait l'expérience du code et de son fonctionnement, nous pourrons alors enchâsser les principes dans la Constitution et assurer son respect dans le cadre d'une nouvelle entente gouvernementale.
- La Conférence des premiers ministres devra créer un conseil des ministres du développement économique chargé d'élaborer le code, de surveiller l'état de l'union économique et d'explorer des méthodes de coordination des politiques.
- Pour mettre en marche l'opération d'identification et de contrôle des barrières du commerce interne, les commissaires proposent la procédure suivante. Le Conseil demandera à chaque gouvernement de lui soumettre la liste des barrières imposées par d'autres gouvernements qui, selon lui, entravent son économie provinciale ou le bien-être de ses résidents. Après quoi, chaque gouvernement devra justifier chacune de ses politiques identifiées au premier stade. Une commission fédérale-provinciale sur l'union économique rassemblera cette documentation et analysera les barrières, leurs conséquences probables, ainsi que les raisons pour lesquelles elles ont été mises sur pied. La Commission déterminera quelles sont les violations aux principes de l'union économique et, de la sorte, fera des recommandations relatives aux conditions particulières du code.

Elle transmettra par la suite son rapport au Conseil pour qu'il prenne des mesures afin de corriger la situation.

- Une Commission fédérale-provinciale sur l'union économique qui appuierait le conseil des ministres du développement économique aurait pour responsabilité la préparation des documents réclamés par ce dernier :
  - elle analyserait la première série de barrières identifiées durant l'enquête initiale du Conseil;
  - elle amorcerait la recherche sur l'état de l'union économique et sur les moyens de l'améliorer;
  - elle recevrait les griefs des groupes, des individus et des entreprises touchés par des mesures gouvernementales qui menaceraient l'union économique; elle ferait enquête et présenterait des rapports sur le sujet, accompagnés de recommandations adressées au public et au Conseil.

Si un tel code avait un jour force de loi, la Commission deviendrait un organisme de réglementation qui régirait alors les gouvernements. □

La gestion économique

Compte tenu de l'engagement de l'union économique canadienne et de l'adaptation de notre économie sur le plan international, et ce, dans plusieurs domaines, nous croyons que des changements constitutionnels favoriseraient une meilleure gestion économique; le Canada devrait se doter d'une procédure qui imposerait aux autorités fédérales et provinciales l'adhésion aux dispositions des traités ratifiés.

■ Nous recommandons une modification constitutionnelle stipulant que lorsqu'un traité contient des dispositions qui doivent être appliquées par les législatures provinciales ou qui touchent les droits de compétence provinciale, les articles appropriés du traité devront être ratifiés par les provinces. Nous proposons que les articles d'un traité qui imposent des obligations aux provinces entrent en vigueur dès que les résolutions en ce sens sont adoptées par les deux tiers des législatures des provinces, représentant au moins la moitié de la population du Canada. Il est vrai que cette recommandation ne s'appliquerait pas immédiatement aux négociations sur le libre-échange avec les États-Unis mais il serait souhaitable de trouver une solution constitutionnelle avant que l'entente commerciale proposée ne soit renégociée vers 1990.

■ Afin de clarifier les compétences et les rôles dans le domaine des télécommunications, nous recommandons que les dites compétences deviennent des pouvoirs ancillaires.

■ Afin de clarifier les responsabilités relatives à certains aspects de la réglementation globale du commerce et des échanges, nous proposons que l'article 91(2) soit modifié de façon à stipuler

clairement les pouvoirs fédéraux de réglementation sur la concurrence et les normes de qualité.

■ Si l'on ne parvient pas bientôt à une entente intergouvernementale concernant l'harmonisation des règlements relatifs au camionnage interprovincial, nous recommandons qu'il faudrait sérieusement envisager de soumettre la question à la juridiction fédérale. □

La péréquation

Le principe de la péréquation, élément essentiel du fédéralisme canadien, représente un engagement à l'égard de toutes les provinces, selon lequel les problèmes économiques qu'elles seront susceptibles de rencontrer ne pourront entraver leur rôle constitutionnel. Ce principe contribue à une véritable décentralisation des fonctions gouvernementales, en dépit de la différence des pouvoirs économiques de chaque province.

Les commissaires insistent sur la distinction qu'il faut faire entre paiement de péréquation et programme de développement régional. Le premier a pour objet de compenser les désavantages économiques alors que le second est destiné à inverser les désavantages. Les paiements de péréquation ne sont nécessaires qu'à cause des obstacles dans notre combat des disparités économiques régionales. En pratique, cela signifie que le financement du développement régional doit être ajouté aux paiements de péréquation. Le gouvernement fédéral ne doit pas enlever à l'un ce qu'il donne à l'autre.

■ La responsabilité du gouvernement fédéral en matière de redistribution régionale lui confère un rôle de premier plan dans la conception et l'exploitation du régime de la péréquation. Les commissaires recommandent que des discussions soient amorcées avec les provinces en vue d'apporter les changements suivants dans le système de la péréquation :

- Le Canada devra retourner à un système fiscal représentatif incluant la totalité des provinces dans l'assiette fiscale. Le calcul actuel sur la base de cinq provinces tolère trop de distorsions, de stratégies et d'effets secondaires imprévus.
- Le calcul des paiements de péréquation devra, en partie, tenir compte des revenus provenant de ressources. Il n'y a pas de chiffres absolus, mais nous croyons qu'un éventail de 20 à 30 pour cent serait un bon compromis, puisqu'il correspond à peu près aux sommes qui entreraient dans les coffres provinciaux sous forme de recettes fiscales, si les ressources naturelles relevaient du secteur privé.
- Le concept de l'inclusion des besoins dans le calcul des octrois est assez séduisant. Néanmoins, les commissaires admettent que cela ne pourra se faire que lentement, étant donné la masse des renseignements nécessaires et les sérieuses difficultés pratiques à surmonter. L'inclusion des besoins dans ce calcul sera d'une

importance particulière si les territoires du Nord participaient au régime. □

Le développement régional

La Commission croit que le développement régional doit demeurer un élément essentiel de la politique canadienne et, même, du pacte confédératif. L'article 36 de la *Loi constitutionnelle de 1982* reflète cette attitude. Il faut admettre pourtant qu'il arrive souvent que des politiques destinées à promouvoir le développement régional entravent l'efficacité générale de l'économie nationale dans la mesure où elles ralentissent l'adaptation interrégionale et entraînent un déséquilibre du développement régional. Les Canadiens devront reconsidérer leur façon d'identifier les disparités économiques régionales de même qu'ils devront revoir les solutions et les mécanismes institutionnels qui permettent de surmonter les disparités économiques.

■ La Commission recommande un nouveau système fédéral-provincial de partage des dépenses et des responsabilités de développement régional.

- Le gouvernement central devrait orienter les programmes de développement régional de manière à améliorer la productivité des régions et l'efficacité du marché du travail. C'est pourquoi, ces programmes devront comporter des mesures destinées à améliorer les compétences des travailleurs et des gestionnaires, à augmenter l'efficacité des recherches et des efforts de développement régional, à assurer un haut niveau d'appui de l'infrastructure et à subventionner la mobilité intrarégionale et interrégionale. Le gouvernement fédéral devrait non seulement offrir de tels programmes à l'échelle nationale, mais concentrer ses efforts, plus spécialement dans les provinces moins développées. De plus, il devrait offrir son assistance en matière de modernisation de l'équipement industriel afin de stimuler la productivité régionale. Nous croyons qu'une assistance de ce genre, si elle était justifiée, devrait être offerte à l'échelle nationale ou laissée aux gouvernements provinciaux qui en assumeraient la responsabilité régionale.
- En vertu d'un tel accord, le gouvernement fédéral mettrait un terme à tous ses programmes régionaux directs explicitement destinés à la création d'emplois. Tout en maintenant les régimes nationaux, il y aurait élimination des subventions fédérales, des concessions fiscales et d'autres mesures strictement destinées à engendrer des emplois ou à attirer des entreprises dans une région particulière. De même, le gouvernement fédéral mettrait fin aux différences régionales d'application du régime d'assurance-chômage, des crédits d'impôts, et d'autres mesures susceptibles d'entraîner une distorsion dans les marchés du travail régionaux. Les crédits jusqu'alors affectés aux program-

mes de ce genre alimenteraient plutôt les subventions au développement économique régional.

- Les provinces qui ont droit aux paiements de péréquation seraient admissibles aux subventions au développement économique régional. Le montant de ces subventions serait déterminé par une formule qui tiendrait compte du nombre d'habitants et elles seraient proportionnelles au degré de disparité fiscale entrant dans la formule de péréquation. Comme nous l'avons déjà signalé, les paiements de péréquation sont nécessaires pour combler les disparités économiques alors que l'objet de ces nouvelles subventions serait de réduire les disparités futures. Elles seraient renégociées tous les cinq ans.
- Les provinces assumeraient la pleine responsabilité des mesures d'emploi locales ou propres à un endroit dans le cadre de leur propre approche au développement régional. Elles auraient la pleine liberté de ventiler les subventions au développement économique régional sous réserve de deux conditions seulement :
  - Chacune des provinces bénéficiaires signerait un Accord de développement économique régional (ADER) avec le gouvernement fédéral, où serait énoncé un plan général de développement économique pour la province (il en serait de même pour chacune des provinces) indiquant les mesures que chaque ordre de gouvernement aurait à appliquer. Certaines composantes de ces plans pourraient prendre la forme de programmes à coûts partagés ou de contributions fédérales aux activités provinciales; les commissaires estiment pourtant que, dans l'ensemble, chaque gouvernement devrait contrôler l'application et la prestation de ses propres programmes, chapeautés par l'ADER, afin d'en assumer directement la responsabilité.
  - Chacune des provinces bénéficiaires serait tenue à la ratification du document proposé (code de bonne conduite économique) afin d'améliorer le fonctionnement de l'union économique canadienne.
- Tout en reconnaissant la nécessité pour le gouvernement fédéral d'exercer une gestion financière plus prudente, les commissaires croient que l'engagement total du fédéral à l'égard du développement régional – regroupant les subventions au développement économique régional et les autres fonds consentis par l'intermédiaire de l'ADER – devrait considérablement augmenter au cours des prochaines années.
- Le gouvernement central continuerait à jouer un rôle important dans l'élaboration de programmes de développement régional à incidence significative sur la région tels que :
  - Un système réformé de péréquation;
  - Le Régime universel de la sécurité du revenu (RUSR) et le Programme temporaire d'assistance au recyclage (PTAR);

– Les politiques sectorielles – pêche, agriculture et forêts – devront être conçues selon des critères de bonne politique sectorielle (voir les Parties III et IV de ce Rapport) et développées en consultation étroite avec les provinces lorsque cela les touche suffisamment.

- Un engagement fédéral soutenu à l'égard du développement régional requiert que l'on confie à un organisme central unique la responsabilité d'apporter un contenu régional aux programmes des divers ministères fédéraux et de coordonner les efforts du gouvernement central. Les commissaires estiment que le Bureau des relations fédérales-provinciales (BRFP), relevant du Premier ministre, serait l'organisme tout indiqué à cet effet. Ils croient également que le Coordonnateur fédéral du développement économique (CFDE) ou d'autres hauts fonctionnaires postés dans chaque province peuvent contribuer à coordonner les activités fédérales dans chaque province, de concert avec le gouvernement provincial, et ce, en créant des liens avec les intérêts économiques locaux. Le gouvernement fédéral devrait élargir le champ des responsabilités de ses fonctionnaires postés dans les régions qui relèveraient directement du BRFP. □

Les ententes fiscales

Les accords de perception de l'impôt

Les accords de perception de l'impôt ont bien servi le Canada. Ils conviennent tant aux citoyens qu'aux gouvernements et ils contribuent à l'harmonie et à la vigueur de l'union économique. Il faudra donc les conserver. Néanmoins, ces accords sont actuellement mis à rude épreuve et ils menacent de se désintégrer. Les réformes proposées par la Commission s'inspirent d'une volonté de préserver ces accords, mais sans que cela soit coûteux; d'une part, quant à l'obligation des législatures à rendre des comptes et, d'autre part, quant à la souplesse qui caractérise le système actuel.

■ Les commissaires, par conséquent, recommandent que :

- Les accords soient modifiés de façon à placer l'impôt sur le revenu des particuliers sur le même pied que l'impôt sur le revenu des entreprises, appliquant les taux provinciaux sur la base commune déterminée par le fédéral. Une telle mesure amenuiserait la vulnérabilité provinciale face aux modifications fiscales du fédéral, d'une part, et elle donnerait plus de relief à l'autonomie provinciale, d'autre part, puisque cela permettrait aux provinces de décider plus facilement du degré de progressivité de leurs propres taux d'imposition;
- Le gouvernement fédéral consulte les provinces avant toute réforme fiscale ayant une incidence majeure sur les relations fédérales-provinciales. Cette dernière recommandation est conforme au souci plus global des commissaires d'atténuer le

secret budgétaire dans les deux ordres de gouvernement et d'assurer une large discussion budgétaire au sein du Parlement fédéral.

- Pour que les consultations fiscales gagnent en ampleur et en profondeur, les commissaires recommandent la création d'un nouveau Comité fédéral-provincial sur la structure fiscale, lequel serait doté du mandat suivant :
  - Dans le cadre de l'examen quinquennal des ententes fiscales fédérales-provinciales, le Comité réexaminerait les définitions du revenu imposable, des exemptions de base, des taux d'imposition marginaux et ainsi de suite. En réalité, il s'agirait là d'une confirmation et du prolongement d'un processus de consultation qui est déjà en place. Le Comité surveillerait également la division de la marge fiscale entre les deux ordres de gouvernement, à la lumière des besoins prévus en recettes et en dépenses et des difficultés à imposer toute restriction.
  - Toujours dans l'optique de l'union économique, le Comité pourrait également discuter des répercussions des crédits d'impôts et des subventions des deux ordres de gouvernement. Il aiderait ainsi le conseil des ministres du développement économique qui, selon notre proposition, préparerait un code de bonne conduite économique pour régir les relations globales entre les gouvernements, y compris ceux qui ne participent pas actuellement aux ententes fiscales. □

Le pouvoir de dépenser et l'impact des restrictions fiscales sur les transferts entre gouvernements

Sans recommander de limites formelles au pouvoir de dépenser, les commissaires croient pourtant que ce pouvoir a des conséquences importantes sur le fédéralisme et qu'il doit donc être exercé avec beaucoup de circonspection et selon des directives précises.

■ Ils recommandent donc que ce pouvoir soit conservé comme un instrument vital pour réagir avec souplesse à l'évolution des définitions qui viennent préciser la notion d'intérêt national, et ce, à condition que :

- La distinction judiciaire entre la législation fédérale prévoyant des subventions ou des dons et la législation fédérale prévoyant la réglementation directe dans des domaines de juridiction provinciale soit adéquate et encore plus élaborée;
- Le gouvernement fédéral n'envisage qu'en dernier recours tous nouveaux programmes à coûts partagés dans la poursuite de ses objectifs – d'abord pour des raisons de principe au sein de la fédération et, ensuite, pour des raisons de responsabilité directe et de connaissance claire des rôles de chacun;
- L'utilisation du pouvoir de dépenser dans des champs de compétence provinciale s'appuie sur un ample consensus

national. Outre la contribution au consensus qu'apporterait un Sénat élu ayant une plus forte représentation régionale, la consultation avec les conseils des ministres fédéraux-provinciaux et, en définitive, avec la Conférence des premiers ministres est essentielle, non seulement en ce qui a trait aux nouveaux programmes, car là elle se produit de toute façon, mais aussi en ce qui a trait à toute modification proposée par le gouvernement fédéral ou à l'expiration d'un programme. On pourrait désigner des périodes de fonctionnement de cinq ans, par exemple, avant de renégocier les programmes.

- Pour permettre au fédéral de conserver un degré suffisant de souplesse, et au Parlement de maintenir son contrôle, tout en assurant aux provinces une certaine stabilité de planification et de protection contre les variations rapides et inattendues dans les dépenses fédérales, nous recommandons que :
  - les transferts fédéraux-provinciaux soient soumis à un examen quinquennal;
  - durant cette période, le pouvoir fédéral d'opérer des ajustements, sans le consentement des provinces, se limite à, disons, 5 pour cent par an. □

Relations intergouvernementales et institutions de la Fédération

Les profonds désaccords intergouvernementaux que le Canada a connus au cours des années 1970 peuvent être partiellement attribués à des lacunes institutionnelles. Dans le fédéralisme moderne, l'interdépendance est inévitable et il faut savoir la gérer, tout comme le sont les excès de la concurrence entre les gouvernements.

Le but de la Commission est d'encourager l'adoption d'une approche plus fonctionnelle à l'égard du fédéralisme, approche qui ne serait pas orientée vers l'opposition entre les notions de centralisation et de décentralisation, mais qui insisterait plutôt sur la contribution potentielle de nos ententes fédérales au bien-être des Canadiens. Nos concitoyens devront créer des institutions politiques pour coordonner les activités auxquelles participent les deux ordres de gouvernement.

Puisqu'une meilleure coordination des affaires fédérales-provinciales est souhaitable, les commissaires croient que la diversité de l'action gouvernementale inhérente à un État fédéral apporte aussi quelque chose de positif à la société. Nous avons donc essayé de trouver un équilibre entre l'encouragement à la diversité ou à la concurrence institutionnelle et la proposition de nouvelles mesures de coordination fédérale-provinciale.

■ Les commissaires ne croient pas que de profondes modifications constitutionnelles soient nécessaires pour moderniser la division des pouvoirs. Ils insistent plutôt sur l'utilisation d'instruments plus souples pour clarifier ou opérer la mutation des responsabilités. Voilà pourquoi ils recommandent que :

- Le pouvoir de délégations intergouvernementales soit étendu de façon à ce que, dans certains cas, l'autorité législative soit déléguée à une autre juridiction. De telles délégations nécessiteraient l'approbation des législatures de toutes les juridictions intéressées;
- On ait recours à une modification constitutionnelle pour créer une procédure qui permettrait au Parlement du Canada et aux législatures provinciales de ratifier des ententes intergouvernementales que leurs successeurs seraient tenus d'honorer;
- Les pouvoirs de réserve et de désaveu, maintenant tombés en désuétude, soient officiellement abrogés par une modification à la Constitution.

■ Pour enregistrer officiellement la nécessité de gérer la dépendance réciproque des gouvernements et de coordonner les politiques et les activités connexes, la Conférence des premiers ministres devrait être inscrite dans la Constitution stipulant qu'elle se réunit au moins une fois par an. Cela ne devrait pas porter préjudice aux principes de responsabilité directe des gouvernements.

■ Les premiers ministres pourraient éventuellement envisager la création d'un organisme comparable aux commissions consultatives sur les relations intergouvernementales qui existent aux États-Unis et en Australie. Des « tierces parties » de ce genre peuvent faciliter la solution en coulisse des conflits entre gouvernements et contribuer à améliorer le contexte d'information, d'analyse et d'opinion publique devant lequel doit réagir un tel processus.

■ Malgré la pléthore d'organismes fédéraux-provinciaux existants, les discussions actuelles entre les gouvernements sont épisodiques et manquent de coordination. Nous aimerions proposer une série de mécanismes fédéraux-provinciaux qui apporteraient un soutien plus dynamique aux premiers ministres lorsqu'ils font face à leurs responsabilités collectives et individuelles. Les commissaires proposent que la Conférence des premiers ministres crée un réseau de conseils de ministres responsables des principaux domaines fonctionnels, qui jouiraient du soutien de comités permanents de fonctionnaires. Nous croyons que trois conseils centraux s'imposent : les finances, le développement économique, et la politique sociale. Nous recommandons par conséquent que :

- Le *Conseil des ministres des Finances et du Trésor* qui existe actuellement et qui se réunit périodiquement pour traiter des ententes fiscales, des projections économiques et de la politique macro-économique, connaisse une existence officielle en vue d'encourager une plus grande régularité des rencontres, une meilleure coordination des préparations budgétaires et pour

recueillir les travaux du nouveau Comité sur la structure fiscale qui homologuerait les développements de la fiscalité;

- Le *Conseil pour le développement économique* se donne pour but d'obtenir un accord sur des objectifs communs en matière de développement économique et de politiques commerciales, d'effectuer la recherche des possibilités de création de liens mutuellement bénéfiques entre les régions. Le Conseil aurait la charge de surveiller et d'évaluer l'état de l'union économique et il servirait de véhicule à l'élaboration d'un « code de bonne conduite économique »;
- Le *Conseil de la politique sociale* étudie tous les aspects de la politique sociale, surtout dans les domaines couverts par le financement des programmes établis et par le plan d'assistance du Canada. Dans ce secteur, la consultation des gens du métier ainsi que des groupes et individus intéressés est particulièrement importante. Nous encourageons les comités parlementaires à jouer un rôle plus déterminant à cet égard.
- Pour s'assurer que les gouvernements seront tenus responsables de leur conduite des affaires intergouvernementales, les commissaires recommandent que le Parlement et les législatures provinciales créent des comités permanents responsables des relations intergouvernementales. □

Les différences dans les règlements provinciaux créent des obstacles pour ceux qui aimeraient fonctionner à l'échelle nationale. L'élan vers l'harmonisation des efforts interprovinciaux doit surgir grâce aux activités des groupes de pression gênées actuellement par les variations entre les juridictions. Les commissaires ne proposent donc pas de modification institutionnelle particulière en vue de l'harmonisation des lois provinciales.

La Charte des droits et des libertés

La Charte et le gouvernement constitutionnel au Canada

La *Charte des droits et des libertés* est l'indice d'une transformation importante dans les rapports entre les citoyens et l'État au Canada. Il faut surtout noter les restrictions considérables imposées à l'autorité constitutionnelle des législatures et le rôle déterminant confié aux membres du pouvoir judiciaire en tant que gardiens des droits et des libertés constitutionnels. La Charte augmentera également les droits du citoyen à contrôler et à évaluer les activités du gouvernement et elle contribuera à un débat riche, plein et assidu sur les droits du citoyen au Parlement. Ses garanties serviront sans doute de fondement pour les individus et les groupes qui souhaiteront inscrire diverses questions à l'ordre du jour de la politique nationale et provinciale.

La portée et l'application de la Charte seront constamment mises à l'épreuve devant les tribunaux et dans l'arène politique. Cependant, la Charte n'est pas un tremplin pour des prétentions débridées en matière de droits du citoyen, car il existe des limites raisonnables à ses garanties. En définitive, son efficacité comme protectrice des droits et des libertés des citoyens et comme

stimulant de la démocratie sera déterminée par la manière dont les citoyens s'en serviront.

■ Les commissaires croient que les changements apportés par la Charte devront bénéficier d'une interprétation et d'une application à portée étendue. Tout écart par rapport à ses garanties doit être soumis à des épreuves et conditions sérieuses avant de faire valoir les circonstances d'exception.

■ La clause dérogatoire générale de la Charte devra contribuer à faire connaître au public les dispositions législatives limitant les droits constitutionnels des citoyens du Canada. Toute dérogation devra comporter une déclaration d'intention législative, nonobstant une disposition de la Charte, et contenir une référence aux droits spécifiques auxquels on déroge ainsi qu'une explication sur le but de la législation. L'énoncé de ce but aidera les tribunaux à s'assurer que les limitations ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif déclaré; il constituera également un point de référence utile dans les discussions sur l'extension de la dérogation au terme de la période de cinq ans.

■ Les commissaires n'ont aucune proposition à faire concernant le texte de la Charte. Ils se sont plutôt attardés sur ses diverses interprétations qui pourraient servir à maximiser son utilité pour la société canadienne. Deux exemples illustrent notre propos :

- Nous sommes en faveur d'une application élargie et souple de la Charte en périphérie de l'activité gouvernementale ainsi que dans ses formes législatives plus évidentes.
- De la même façon, en ce qui a trait aux garanties sur la mobilité des personnes, nous concluons que les régimes provinciaux d'emploi préférentiel permis par la Charte devraient être strictement réservés aux personnes socialement et économiquement démunies à l'intérieur d'une province. De tels programmes ne devraient pas interdire au gouvernement fédéral de poursuivre simultanément des programmes d'emploi dans cette province. □

Le texte de la Charte révèle la volonté commune des Canadiens de surmonter certains problèmes liés à l'unité nationale qui les hantent depuis le milieu des années 1960. Cela est particulièrement vrai pour ce qui a trait aux dispositions relatives aux droits à la mobilité, aux langues officielles et à l'enseignement dans la langue officielle de la minorité ainsi qu'au multiculturalisme.

En ce qui concerne la diversité ethnique au Canada, les commissaires croient que la politique du multiculturalisme doit favoriser la création de circonstances qui permettront à tous les Canadiens de préserver et d'enrichir leur patrimoine culturel dans la grande tradition canadienne de l'égalité des individus. Le multiculturalisme n'est pas une justification pour la discrimination culturelle ou raciale. Pour les minorités « visibles », plus particulièrement, la question du racisme mérite davantage d'attention que ne peut en offrir une

politique multiculturelle. La discrimination raciale au Canada comporte un aspect systémique. Comme pour les autres modèles de discrimination systémique touchant des groupes comme les femmes, les handicapés et les autres groupes identifiables, la Charte joue un rôle important comme instrument didactique et juridique en faveur de l'égalité.

Les garanties de la Charte sur l'égalité des droits renvoient à une définition et une interprétation élargies de l'égalité. Ces garanties reflètent les notions substantives contemporaines d'égalité tout en assurant une protection égale devant la loi en même temps que l'égalité des droits devant la loi. En autorisant les programmes d'action positive, la Charte se fait l'écho des préoccupations contemporaines à l'égard de la discrimination touchant divers groupes dans la société.

■ Les commissaires estiment que les gouvernements ont à jouer un rôle de premier plan dans la lutte contre ces modèles de discrimination, et que les programmes d'action positive sont un précieux outil à cet égard. Par conséquent, nous considérons que les dispositions de la Charte, qui permettent aux gouvernements de poursuivre de tels programmes, renforcent sérieusement le rôle du gouvernement. Toutefois, l'égalité doit, en définitive, être relative aux individus et les mesures d'action positive devront être accompagnées d'autres programmes dont le but ultime sera l'égalité entre les individus.

■ La Charte contient des garanties sur l'égalité des individus, d'une part, et elle reconnaît, d'autre part, les droits particuliers de divers groupes, comme les minorités de langues officielles et les autochtones du pays. Nous croyons que lorsque les droits collectifs sont en contradiction avec les droits individuels, ces derniers doivent, règle générale, l'emporter. □

La Cour suprême du Canada

Les juges de la Cour suprême du Canada n'occupent pas de fonction représentative dans le système institutionnel et constitutionnel canadien. Seul le mérite judiciaire sert de critère à l'évaluation de la composition et de la performance de la Cour. Par conséquent, les commissaires repoussent les arguments selon lesquels la composition de la Cour suprême doit être représentative des régions. Les dispositions actuelles de la *Loi sur la Cour suprême* stipulant la désignation de juges du Québec s'expliquent par les traditions juridiques distinctives de cette province. Nous repoussons également toute prétention relative à une représentation socio-économique qui pourrait surgir lorsque la Cour devra se prononcer lors de litiges complexes où la Charte sera invoquée et qui porteront sur les rapports entre les citoyens et l'État.

Le problème central du mode de nomination à la Cour suprême se traduit par le fait qu'il n'offre pas une participation adéquate aux groupes qui sont

touchés, en définitive, par les décisions de la Cour. Bien que les procédures officieuses suivies par le Premier ministre avant de faire des nominations à la Cour suprême supposent de nombreuses discussions, elles sont parfois perçues comme ne tenant pas suffisamment compte des intérêts ou des conseils des personnes intéressées. Toute mesure en vue de déplacer la responsabilité du Premier ministre vers un groupe ou vers une institution quelconque implique nécessairement le remplacement d'un processus politique par un autre. S'il fallait remplacer un processus politique de consultations étendues par un autre, dès lors, un Sénat élu serait encore plus recommandable.

■ Le statut constitutionnel de la Cour suprême, et plus particulièrement son indépendance, devront être clarifiés par une confirmation, bien qu'il n'y ait pas de raison de soustraire au gouvernement fédéral la responsabilité de l'administration de la Cour. □

Le Québec

Le caractère distinctif de la société québécoise

Le Québec est caractérisé par sa majorité francophone qui contrôle et oriente ses propres institutions politiques et sociales. L'existence de ce cadre institutionnel qui renforce la distinction entre la situation majoritaire des francophones au Québec et la position des francophones ailleurs au Canada, est au cœur de *la spécificité du Québec*. L'essence même de la société québécoise découle du fait qu'elle est le principal, sinon l'unique, foyer des dimensions politiques de la vie française au Canada. Dans une large mesure, le Québec demeure une société linguistiquement isolée, un îlot de langue française dans un océan majoritairement anglophone. Pour le Québec et pour les francophones hors-Québec, le principal défi sera toujours comment demeurer français en Amérique du Nord.

Ce défi comporte des problèmes pratiques de nature culturelle et économique que les Québécois et les autres francophones devront ultimement résoudre eux-mêmes, individuellement et collectivement. Mais l'enchâssement dans la Constitution de la spécificité québécoise et de la dualité canadienne seraient une affirmation qu'il est possible de trouver des réponses aux problèmes pratiques de nature économique et culturelle de la vie française dans le contexte canadien, et ce, avec l'appui du reste du Canada. On pourrait ainsi en arriver aux compromis nécessaires dans un contexte clairement établi de reconnaissance et d'affirmation d'une complémentarité culturelle qui est au cœur même de l'expérience canadienne.

■ Pour garantir le renouvellement d'une entente entre le Québec et le reste du Canada, il est tout d'abord essentiel, au niveau du principe, d'inscrire une déclaration dans le préambule de la Constitution dans les termes suivants :

Attendu que la spécificité du Québec est liée à sa situation de foyer principal, mais non exclusif, des francophones canadiens, et étant donné la dualité fondamentale de la fédération canadienne [...]

Les garanties fondamentales

Étant donné la spécificité du Québec, il faudra veiller, à l'avenir, à ce qu'aucune modification constitutionnelle, telle qu'indiquée ci-dessus, ne soit jamais imposée à cette province si elle estimait que cette modification pourrait constituer une menace à ses intérêts fondamentaux comme société distincte.

- En ce qui a trait aux transferts des pouvoirs législatifs des provinces au Parlement fédéral, le moyen le plus simple pour offrir au Québec la protection nécessaire, sans remettre en question le principe de l'égalité des provinces, consiste à accorder à chaque province le droit de se soustraire aux dispositions de toute entente générale, avec pleine compensation dans chaque cas.
- En ce qui a trait aux réformes des institutions nationales qui ne sont pas couvertes par la formule dérogatoire actuelle, le seul autre moyen dont dispose le Québec pour protéger ses intérêts est le droit de veto. Une solution évidente consisterait à accorder à toutes les provinces un tel droit conformément au principe de l'égalité. Cependant, cette solution aurait pour effet, à long terme, de bloquer l'évolution naturelle de nos institutions nationales. Même s'il est vrai qu'il serait politiquement plus difficile d'accorder au Québec le droit de veto, c'est la solution qui conviendrait le mieux à l'objectif désiré, puisque c'est la spécificité de la société québécoise qu'il s'agirait de protéger. Il est important que le Québec obtienne le droit de veto sur toute modification aux institutions décrites à l'article 42(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*, si la modification en question touche à l'aspect particulier du Québec et à la dualité du Canada. Une méthode d'application d'un tel veto consisterait à modifier immédiatement l'article 47 de la *Loi constitutionnelle de 1982* de façon à accorder aux sénateurs francophones le droit de bloquer les amendements proposés à la loi, amendements concernant le Québec. Dans ce cadre, il faudrait appliquer la formule de la double majorité décrite ci-dessous.

Le Sénat et le Québec

- En matière de législation fédérale, tout projet de loi ayant des répercussions linguistiques requerrait une double majorité au Sénat avant d'avoir force de loi : c'est dire qu'il faudrait l'approbation d'une majorité des sénateurs et d'une majorité des sénateurs francophones. Cela constituerait donc un veto intégral plutôt que suspensif. À la lumière de la protection offerte par cette proposition de double majorité, les commissaires ne voient pas la nécessité d'offrir des garanties particulières au Québec en termes d'une certaine proportion de sièges à la Chambre des communes.

La division des pouvoirs

- En vertu de la spécificité du Québec, les domaines les plus évidents où des conflits pourraient surgir entre la province et le gouvernement fédéral sont l'instruction, les relations extérieures, l'immigration, les communications et la culture. Il y a des moyens qui permettraient au Québec de participer à toute solution dans ces domaines. Sans faire de recommandations, nous suggérons la possibilité que des mécanismes juridiques comme la délégation et les ententes intergouvernementales soient un véhicule plus commode pour servir les intérêts particuliers du Québec que ne le seraient les modifications à la Constitution.

Les francophones hors-Québec

- Les diverses collectivités canadiennes francophones hors-Québec sont actuellement en état de crise. Si elles devaient survivre et prospérer, il importerait d'agir très rapidement. Les commissaires suggèrent qu'au-delà de la reconnaissance du principe de la dualité dans le préambule, les gouvernements devraient faire des efforts pour étendre la reconnaissance du français et de l'anglais comme langues officielles dans certaines provinces. L'Ontario, en particulier, avec sa forte minorité francophone, devrait agir promptement et déclarer officiellement le bilinguisme dans la province. Une telle mesure servirait d'exemple à d'autres provinces.
- Les collectivités francophones dispersées hors-Québec éprouvent des difficultés à créer un environnement de travail en français. Les efforts en vue de résoudre ce problème devraient viser la mise sur pied de centres d'activité francophones. Ces centres varieraient d'une province à l'autre selon la population et la concentration géographique des Canadiens francophones. Dans certaines régions, les centres seraient de nature essentiellement culturelle et éducative, et dans d'autres, tel le Nouveau-Brunswick, ils comporteraient une forte composante économique.
- En outre, la Commission souhaite faire remarquer que l'entrée en vigueur des droits linguistiques n'a pas suivi le rythme voulu par la politique du bilinguisme. Nous croyons que les litiges, même s'ils sont généralement utiles, ne sont pas le meilleur moyen pour apporter des améliorations dans ce sens, puisqu'il s'agit d'une méthode longue et coûteuse pour traiter ces problèmes.
- Nous recommandons plutôt que l'on accorde un soutien plus résolu au rôle du Commissaire aux langues officielles. □

Le gouvernement autochtone

Des mesures permettant d'accroître l'influence et le contrôle exercés par les autochtones sur leurs affaires sociales et économiques seraient souhaitables. Notre engagement à l'égard de cet objectif se fonde sur la place très particulière qu'occupent les autochtones dans la société canadienne en tant que première nation du Canada ainsi que sur la reconnaissance constitutionnelle dont ils jouissent à présent.

Les réformes institutionnelles destinées à encourager l'autonomie des autochtones se concentrent sur la notion d'auto-gouvernement. L'impact d'un auto-gouvernement autochtone sur l'édifice institutionnel global du Canada et, en particulier, à l'égard du fédéralisme et de la Charte, n'a pas encore été clarifié. En effet, de nombreuses questions assez importantes ont été évitées et il serait temps de les affronter carrément. Les changements fondamentaux de nos institutions nationales et provinciales que nous envisageons à présent requièrent l'appui d'une grande proportion de la population canadienne pour qu'ils soient acceptables à long terme. Le rythme des discussions, ainsi que la globalité des débats au Parlement et dans les législatures devront refléter cette nécessité.

Les territoires du Nord

Les défis économiques, sociaux et écologiques du développement dans le Nord du Canada demeureront une préoccupation constante des Canadiens. Du point de vue institutionnel, il faudra répondre à certaines questions importantes – dont certaines dans un proche avenir.

- **Nul Canadien, autochtone ou non, du nord ou du sud, ne bénéficiera à la longue de nouveaux retards dans le règlement des revendications territoriales des autochtones. Il faut activement encourager la conclusion d'accords définitifs affirmant et délimitant les droits des autochtones. Si nécessaire, des échéanciers pourraient être établis par les parties en cause et des discussions pourraient commencer sans se soucier des questions des pouvoirs législatifs, de souveraineté et de statuts politiques particuliers sur lesquelles on pourrait se pencher par la suite et dans un autre cadre.**
- La *Loi sur le Yukon* et la *Loi sur les Territoires du Nord-Ouest* devront être modifiées de façon à refléter les pratiques courantes du gouvernement responsable dans le Yukon et à encourager une évolution comparable dans les Territoires du Nord-Ouest. Dans les deux territoires, de nouveaux accords à incidence financière devront être négociés afin d'augmenter la prévisibilité des transferts et de promouvoir une responsabilité authentique à l'égard des dépenses, accompagnée de l'obligation de rendre des comptes.
- En fonction de l'engagement fédéral dont le but ultime est la création d'une autorité quasi provinciale dans les territoires du

Nord, les gouvernements intéressés devraient dresser un calendrier pour assurer le transfert des responsabilités de type provincial dans des domaines tels que la santé, les relations industrielles, les étendues aquatiques, les ressources renouvelables et l'institution de mécanismes juridiques dans le domaine de la procédure pénale. D'autres mesures devront être prises pour :

- faire avancer le processus de transferts aux gouvernements territoriaux des responsabilités à l'égard des terres de la Couronne qui n'ont aucun lien direct avec l'intérêt national et qui n'ont pas déjà été cédées aux autochtones pour régler une revendication territoriale;
- instituer des accords de partage de revenu des ressources naturelles comparables aux types d'accords conclus avec la Nouvelle-Écosse et Terre-Neuve;
- confirmer la participation des gouvernements territoriaux dans les tribunes fédérales-provinciales où l'on discute de questions intéressant directement les habitants du Nord. Des ententes de cogestion pourraient être très utiles pendant la transition.

■ À défaut d'obtenir spontanément la ratification d'un accord d'origine interne sur la division des Territoires du Nord-Ouest, le gouvernement fédéral devrait créer une commission indépendante sur la question du tracé des frontières afin de recommander des délimitations géographiques en se fondant sur les arguments présentés aux deux tribunes constitutionnelles. En tenant compte de l'esprit de la tradition constitutionnelle canadienne et sous réserve de la nécessité de reconnaître la qualité essentielle de la citoyenneté canadienne, la structure gouvernementale « post-division » doit être laissée à la discrétion des tribunes constitutionnelles respectives. □

Les municipalités

Les gouvernements locaux sont une caractéristique durable et importante du gouvernement au Canada, en dépit de l'absence de tout statut constitutionnel les concernant. Des variations dans les thèmes des gouvernements locaux dans différentes provinces ont permis l'introduction d'une sensibilité, d'un dynamisme et d'une créativité dans la relation entre la ville et la province. Les dispositions courantes ont contribué au développement de quelques-unes des villes les plus éminemment habitables dans le monde. Les gouvernements locaux ont connu l'incertitude et la frustration à cause de leur quasi impuissance politique et de leurs relations avec les gouvernements provincial et fédéral, mais les réactions aux préoccupations courantes doivent commencer à partir du postulat qu'il y a quelque chose qui a bien marché dans ce que nous avons fait. Les principales villes du Canada devraient être dotées des moyens juridiques, financiers et institutionnels pour assumer leur rôle dans le développement économique. Dans l'ensemble, cela implique la

disparition des contraintes qui empêchent toute participation à leur propre développement.

■ Bien que les commissaires ne recommandent pas que soit modifié le statut constitutionnel des gouvernements locaux, ils estiment que les gouvernements fédéral et provinciaux devraient accroître l'engagement et la responsabilité des autorités locales. Le gouvernement fédéral devrait envisager avec les provinces la possibilité de conférences occasionnelles à trois niveaux; améliorer les communications entre les municipalités et les ministres dont les responsabilités touchent les intérêts locaux; attribuer au comité permanent pour les relations intergouvernementales, dont nous proposons la création, la responsabilité d'enquêter sur la pertinence des questions locales en matière de politique nationale; et explorer les possibilités de décentraliser des responsabilités particulières, y compris les aéroports et les propriétés urbaines fédérales, en les attribuant à des organismes locaux nommés par le gouvernement central. Le recours à la modification sur la délégation, comme l'ont proposé les commissaires plus tôt, pourrait devenir un moyen pour déléguer directement aux gouvernements locaux des responsabilités portant sur des questions comme le choix de l'emplacement, le développement et l'administration de certains aéroports par l'intermédiaire d'un accord avec la province intéressée.

■ Les gouvernements provinciaux devraient continuer à évaluer les possibilités d'assumer la responsabilité financière lorsque les besoins dépassent de loin les sources locales de revenu. Les commissaires recommandent également aux provinces d'examiner les moyens de consacrer une portion précise de leurs recettes fiscales au financement des gouvernements locaux. Les commissaires estiment que les recettes accordées aux gouvernements locaux devraient être de moins en moins liées à des conditions. □

RECUEIL DES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Pour plus de commodité, les « conclusions et recommandations » de chacune des parties de ce Rapport ont été réunies ci-après.

PARTIE I

Perspective d'ensemble

Conclusions et recommandations

En termes de conjecture, on ne peut raisonnablement être certain que d'une seule chose : des forces puissantes sont à l'œuvre dans le monde, et elles influenceront profondément l'existence de tous les Canadiens. La perspective globale regorge de signes avant-coureurs de dangers et, pour la majorité des êtres humains, l'avenir est incertain.

Dans le monde des affaires, les commissaires ont relevé deux tendances très distinctes qui sont troublantes lorsqu'on les rapproche. Le monde entier est actuellement entré dans un état de plus grande interdépendance économique, sociale et technologique. Nous partageons tous, en tant que citoyens du monde, des problèmes et des possibilités. Cependant, la volonté politique et la machine institutionelle internationale ne se sont pas ajustées à cette interdépendance croissante. Si cette divergence n'a pas alarmé les commissaires, il importe pourtant qu'on la signale encore et que l'on prenne des mesures pour définir un nouvel équilibre entre altruisme et individualisme, au niveau international.

À la veille d'une époque qui pourrait être fort turbulente, les Canadiens jouissent d'une situation privilégiée qui pourrait les induire à s'imaginer que ces problèmes de notre devenir universel sont encore fort lointains. Nous avons la chance d'avoir un niveau de vie relativement élevé : nous possédons d'abondantes ressources naturelles et humaines. Notre structure et nos institutions politiques ont démontré jusqu'à présent qu'elles constituaient une charpente adéquate aux lois, règlements, politiques et programmes nécessaires pour servir de la meilleure façon notre intérêt national.

Toutefois, comme le faisait très justement remarquer John Donne, il y a plus de trois siècles et demi, nul ne peut vivre en insulaire. Comme les commissaires l'ont déjà signalé, le Canada est plus exposé que la plupart des autres pays aux développements qui s'amorcent dans le monde, à cause du

réseau étendu de liens commerciaux, diplomatiques et d'aide à l'étranger. Les Canadiens sont très vulnérables à toutes répercussions néfastes, à la fois directes et indirectes, mais ils se trouvent également, de bien des façons, en situation privilégiée pour tirer parti des possibilités dès qu'elles se présentent.

De plus, l'envergure et l'importance de la participation du Canada dans les affaires internationales semblent impartir aux Canadiens la responsabilité particulière de jouer pleinement le rôle qui s'offre à eux : à savoir, contribuer à résoudre quelques-uns des problèmes d'ensemble les plus critiques, qui se présenteront dans les années à venir. Cette opinion tient à la croyance profonde des commissaires que les principaux problèmes que le monde affronte ont leurs racines dans les structures, les valeurs et les normes sociales, politiques et institutionnelles. D'une certaine façon, la contribution du Canada s'exprimera au plan matériel, moins aussi par l'enseignement, la formation et le transfert de technologie. On peut également concevoir que nous jouions un rôle encore plus important de catalyseur en amenant les autres nations à œuvrer de concert à la solution des défis et des problèmes universels.

Comme nous l'avons souligné au début de cette section, et ainsi que nous le répétons maintenant, nous ne pouvons avoir pour l'instant qu'une vague perception de l'avenir. Il est évident que nombre de prévisions actuelles sur les développements attendus et leurs conséquences probables, se révèleront erronées dans une certaine mesure. En ce qui nous concerne, cela a peu d'importance. Il est par contre crucial que les Canadiens cherchent soigneusement à identifier les forces essentielles en jeu dans le monde, contrôlent constamment leurs actions et leurs interactions, soient prêts à y répondre lorsque les circonstances l'exigeront, soit seuls, soit avec d'autres nations. Si des développements à venir doivent bien évidemment avoir des effets directs sur notre pays, dans bien des cas, nous aurons davantage de raisons de nous inquiéter des conséquences, indirectes pour nous, des impacts globaux sur d'autres pays.

La Commission souligne qu'il est important de tenir compte de cinq aspects critiques du système global :

- Le degré d'interdépendance continuera à augmenter dans un avenir prévisible, faisant que les politiques de tous les pays en seront marquées, et que parfois elles seront dominées par des forces globales et par les politiques des pays plus importants.
- Si le droit à la survie et la lutte contre la pauvreté sont à la portée de la plupart des pays industrialisés, et certainement du Canada, cela ne s'annonce même pas encore pour la plupart des peuples.
- Les dangers et les défis relevés dans le contexte physique, économique et politique global sont si importants que l'amélioration générale du bien-être de l'ensemble des habitants de la planète est menacée.
- Les entraves les plus importantes à la croissance ne sont pas physiques, mais politiques, sociales et institutionnelles. Le principal défi se trouve donc dans l'ingénuité technologique et institutionnelle.
- L'interdépendance globale exige des décisions fondées sur des objectifs à long terme, et s'inscrivant dans un contexte aussi vaste que possible.

■ Étant donné cette vision de l'environnement global, les commissaires insistent pour que l'on reconnaisse que la priorité globale essentielle, dans le cadre de la coexistence pacifique, est l'amélioration générale du bien-être de toutes les nations et de tous les peuples et l'urgente disparition de la malnutrition et de la faim.

- Étant donné le fort degré d'incertitude que les commissaires ont noté au niveau global, il est important que les Canadiens comprennent bien la situation privilégiée qui est la leur sur la planète, et les impératifs humanitaires qui s'imposent au Canada d'offrir un leadership dans des domaines critiques pour le reste du monde, puisque notre pays a la capacité de le faire. Les commissaires recommandent que le Canada accorde une forte priorité à la poursuite d'une politique étrangère plus active reposant sur le concept d'un Canada envisagé comme une puissance majeure. En combinant les intérêts humanitaires et pragmatiques, le Canada pourrait :
  - Chercher à élargir la compréhension canadienne et mondiale de la signification de l'interdépendance, ainsi que les menaces et les possibilités qui se présentent à la civilisation. Cela suppose notamment d'accorder une plus grande priorité aux questions de l'environnement naturel, et en particulier aux conséquences de l'explosion démographique ininterrompue sur le bien-être général.
  - Appuyer fortement la réforme du système multilatéral, représenté par les Nations Unies et ses agences spécialisées, pour aligner la machine « institutionnelle » sur les problèmes concrets et sur les possibilités de l'avenir.
  - Poursuivre les initiatives bilatérales et régionales quand elles sont adaptées à la situation et essentiellement tournées vers l'extérieur dans un contexte multilatéral.

■ La Commission a examiné toute l'étendue des implications de l'interdépendance globale afin de s'efforcer d'identifier les domaines dans lesquels les Canadiens devront faire face à des défis et saisir des possibilités au cours du prochain quart de siècle. Les Canadiens doivent tenir compte de cette interdépendance en concevant leurs propres politiques nationales. Les commissaires recommandent en particulier que :

- Dans les décennies à venir, les responsables des politiques du Canada intègrent les considérations environnementales dans les décisions sur le développement économique. Cette politique sera essentielle car, de l'avis de la Commission, il n'y a pas de compromis, en définitive, entre le développement économique, et la réservation et l'amélioration d'un environnement sain et d'une base de ressources durable.
- Les politiques économiques canadiennes soient de plus en plus pensées en termes d'un contexte global. Cela nécessite une

reconnaissance plus complète de modifications structurelles et à longue échéance, en particulier dans les domaines du commerce, de la technologie et du rôle des gouvernements, dans la course à la compétitivité. Il faudrait améliorer les stimulants au travail et à une contribution productive dans un contexte de marché plus souple.

- Les mécanismes et les programmes canadiens d'aide sociale soient conçus de façon plus efficace pour qu'il soit possible de bannir la pauvreté au Canada, et de baser notre économie nationale sur une infrastructure sociale polyvalente, mais sûre.
- Soit conforté le rôle du Parlement comme principal forum de discussion et d'harmonisation des intérêts nationaux et régionaux. □

PARTIE II

Les possibilités du Canada dans un monde ouvert

Conclusions et recommandations

Le contexte mondial offre au Canada des défis et des possibilités énormes. Les emplois au Canada sont menacés par une croissance rapide des importations en provenance des pays en voie de développement, par des changements dans les politiques commerciales et par des pressions internes chez nos partenaires commerciaux en faveur de nouvelles formes de protection. À l'inverse, la croissance et le progrès technique à l'étranger nous offrent de nouvelles possibilités d'exportation et l'opportunité d'avoir accès à des marchandises moins chères et de meilleure qualité que celles que nous produisons. Comme les commissaires l'ont signalé au début de ce chapitre, il s'agit d'un défi de changement, d'adaptation et d'ajustement; les possibilités pourraient être infinies. Toutefois, à la lumière de ces développements, les choix que les Canadiens seront appelés à faire sont difficiles.

On a fréquemment rappelé aux commissaires, au cours de cette entreprise, que l'économie interne du Canada est profondément déterminée par sa place dans le système économique global. La dernière Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada avait souligné cette vérité :

> *L'essence même du Canada tient un peu à ses relations extérieures, et sa structure économique s'explique surtout par son commerce avec l'étranger [...].*
>
> *Les navires qui se chargent de bois d'œuvre à l'île de Vancouver ou de lingots d'aluminium sur le Saguenay nous rappellent combien notre bien-être est fonction de la prospérité de l'étranger, et même de pays situés en dehors de l'Amérique du Nord*[1].

Par conséquent, le développement économique du Canada, ainsi que les politiques économiques de notre gouvernement, sont fortement influencés par des conditions extérieures à nos frontières. De par son économie « ouverte » et

relativement petite, le Canada est particulièrement exposé aux influences externes sur son commerce et sur sa performance économique. Les gouvernements canadiens successifs, désireux de stabiliser et de prévoir certaines de ces forces, ont cherché à inscrire nos relations avec nos partenaires commerciaux dans un cadre plus formel. La poursuite de cet objectif a toujours comporté un problème essentiel : comment concilier les divergences de priorités qui existent entre les objectifs nationaux et les exigences d'un système économique international stable? Pour résoudre les conflits inhérents, il a fallu continuellement négocier et faire des compromis, tant entre nous qu'au niveau international. Les gouvernements ont souvent dû corriger leur tir et exploiter positivement la tension constante qui existait entre les forces du protectionnisme et celles de la libéralisation du commerce.

Depuis près de quarante ans, le Canada a poursuivi une politique essentiellement multilatérale dans ses relations économiques avec l'étranger; nous avons effectivement été l'un des principaux partisans du système multilatéral qui gravite autour de l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce* (GATT) et du Fonds monétaire international (FMI). Cette politique était la plus efficace pour améliorer et garantir l'accès à nos produits, et pour impartir de l'ordre, de la stabilité et de la prévisibilité dans ce système. Même du côté des importations, nous avons découvert que les négociations multilatérales sont nécessaires lorsque nous ouvrons nos propres marchés, en échange d'un accès aux marchés étrangers. Ceci s'est révélé un précieux outil de politique industrielle et a permis l'adaptation ordonnée de l'économie grâce à la concurrence étrangère.

Dans une grande mesure, la politique commerciale canadienne a été, et continuera à être, le fruit de la conciliation entre l'objectif commercial de nous garantir un accès amélioré dans les marchés étrangers, la nécessité économique de promouvoir l'efficacité et la compétitivité dans l'économie interne, et l'obligation politique de préserver notre souveraineté et notre liberté d'action. Le système du commerce et des paiements internationaux détermine essentiellement la formulation et l'application d'instruments particuliers de politique. Pour les producteurs et investisseurs canadiens, ce système international comporte plusieurs défis. Notre gouvernement peut-il réussir à améliorer les possibilités d'accès pour ceux d'entre les secteurs de la production canadienne qui sont, ou qui peuvent être, concurrentiels dans les marchés mondiaux? Réussira-t-il à préserver l'accès actuel dont disposent les producteurs canadiens? Protégera-t-il les producteurs d'une concurrence étrangère inéquitable ou dommageable? Étant donné que les investissements privés sont nécessaires à la croissance et à la création d'emplois, les producteurs canadiens doivent pouvoir compter sur un accès garanti, et ne pas craindre que des gouvernements étrangers viendront réduire à néant leurs efforts de commercialisation des produits canadiens à l'étranger.

Le système multilatéral de réglementation a pour but de faciliter les décisions en faveur de l'adaptation et de pénaliser les décisions en faveur du protectionnisme, mais il requiert la volonté politique pour fonctionner. Entre 1973 et 1979, les négociations commerciales du *Tokyo Round* ont constitué le cadre d'organisation de cette volonté politique. Les négociateurs ont cherché à

réduire les obstacles au commerce et d'orienter la gestion continue des relations commerciales vers une plus grande liberté dans les échanges. Malheureusement, depuis six ans, nous sommes privés d'un tel cadre.

Une nouvelle série de négociations peut être amorcée dans le cadre du GATT avec, pour objectif, de se concentrer sur l'élaboration d'une nouvelle charte mondiale du commerce afin d'abattre les obstacles qui demeurent sur la voie des échanges mondiaux et de servir de base à l'organisation d'une volonté politique pour résister au protectionnisme. Toutefois, les résultats d'une future négociation du GATT ne sont pas certains, et ils ne sont pas pour demain. Toute nouvelle série de négociations exige une coordination complexe et elle gravite fondamentalement autour des intérêts de trois ou quatre protagonistes : les États-Unis, la Communauté économique européenne (CEE), les pays moins développés (PMD) en tant que groupe et, peut-être, le Japon. Le Canada peut apporter une contribution importante, mais nous ne pouvons contrôler ni l'ordre du jour, ni les résultats. Il faut être un négociateur très habile, ne serait-ce que pour « influencer » les résultats. Les Européens se montrent réticents à l'égard de ces négociations. Les États-Unis les souhaitent mais n'ont toujours pas nommé de négociateurs. Les PMD veulent bien y participer, mais ils posent certaines « pré-conditions » problématiques et ne sont pas en accord avec l'ordre du jour. Le Japon est intéressé, mais principalement parce que de nouvelles négociations faciliteraient la gestion de leurs relations commerciales avec les États-Unis et l'Europe.

La croissance économique du Canada dépend, de façon critique, d'un accès garanti aux marchés étrangers. Les États-Unis constituent notre marché le plus important et absorbent actuellement les trois quarts de nos exportations. Un accès plus important, meilleur et plus sûr au marché américain représente pour nous un besoin fondamental, alors que la possibilité d'en être privés est une menace constante. Nous sommes extrêmement vulnérables à toute accentuation du protectionnisme américain. Des négociations bilatérales précoces avec les États-Unis pourraient offrir aux deux pays la chance de négocier une réduction, voire l'élimination des tarifs et autres obstacles aux échanges entre eux, à un rythme et sur une échelle plus plausibles que les résultats éventuels d'une nouvelle négociation multilatérale du GATT. Ces négociations pourraient également servir à s'entendre sur des règles qui s'appliqueraient aux problèmes particuliers et uniques aux deux pays, tout en nous protégeant plus sûrement d'une éventuelle politique protectionniste américaine.

La recherche d'un commerce plus libre entre le Canada et les États-Unis n'est pas en contradiction avec les efforts en vue de renforcer et d'améliorer le cadre multilatéral existant. Les commissaires estiment plutôt qu'il s'agirait d'une démarche complémentaire, exigeant la concentration de nos efforts et de nos faibles ressources sur notre marché le plus important. Nous envisageons les négociations multilatérales dans une optique parallèle. Selon nous, cette approche à deux niveaux est celle qui est la plus susceptible de garantir à l'industrie canadienne un accès suffisant aux marchés étrangers pour qu'elle y investisse et se développe en toute confiance. Par la même occasion, elle

nous permettra d'ouvrir notre marché de façon ordonnée, ce qui garantira que la politique commerciale jouera son rôle qui est d'encourager l'avènement d'une économie plus concurrentielle et plus productive.

Les commissaires pensent que des négociations avec les États-Unis ne constituent en soi ni une panacée ni une menace mais plutôt une solution de prudence qui contribuera à nous enrichir et, par là même, à renforcer la structure de notre pays et à augmenter notre confiance en nous-mêmes. Même si, initialement, ce choix accroissait la dépendance du Canada envers le marché américain, il offrira à notre pays une relation plus sûre et nous rendra ainsi moins vulnérables. En définitive, cette option devrait fortifier et diversifier notre économie en nous permettant de réaliser des objectifs que nous poursuivons depuis longtemps mais qui nous ont toujours échappé, principalement parce que notre propre secteur manufacturier a toujours été trop faible pour que nous puissions les atteindre.

Des négociations visant des échanges plus libres, qu'elles soient bilatérales ou multilatérales, ne peuvent avoir de véritables impacts que si elles s'appuient sur des politiques internes correctes. Notre position en faveur de la libéralisation du commerce est donc fortement tributaire des recommandations que nous énonçons plus loin dans ce Rapport. Celles-ci devraient contribuer à fortifier la compétitivité et la productivité de l'économie nationale. La politique commerciale n'y suffira pas à elle seule.

Les commissaires, comme d'autres qui ont enquêté sur les relations du Canada avec les pays en voie de développement, considèrent que notre pays devrait prendre davantage de mesures positives pour aider ces pays par la voie du commerce et de l'aide internationale. Nous sommes parvenus à cette conclusion, non seulement pour des raisons humanitaires, mais aussi en fonction des propres intérêts du Canada tels que nous les voyons. Le resserrement des liens avec ces pays, grâce à l'aide et au commerce, portera des dividendes à de futures générations de Canadiens en contribuant à un monde plus stable et en cultivant de futurs partenaires commerciaux.

Nous croyons que les recommandations que nous offrons à présent contribueront à l'édification de notre pays. Elles doivent permettre aux Canadiens de progresser graduellement dans la transition d'une économie productrice de denrées à une économie moderne et pleinement industrialisée, et de vivre en harmonie avec leurs amis et alliés, sans toutefois renoncer à leur propre identité.

Recommandations

■ Ayant soigneusement étudié les analyses exposées ci-dessus, les commissaires font les recommandations générales suivantes :

- Les Canadiens ont profité du système multilatéral commercial et financier qui s'est développé surtout au cours des quarante dernières années – et ils y ont contribué. Nous devons continuer à soutenir ce système qui est le point d'appui de notre politique économique avec l'étranger. Cependant, le Canada est suffisamment fort et indépendant pour rechercher des initiatives

bilatérales, y compris de meilleures relations économiques avec les États-Unis, dans le cadre de ses relations multilatérales.

- Dans l'ensemble, la politique canadienne sur les importations doit s'appuyer sur une reconnaissance de ses coûts aux consommateurs et de ce que cela coûterait de différer l'ajustement. Le Canada doit minimiser tout nouveau protectionnisme, graduellement réduire les protections existantes dans le cadre de négociations bilatérales ou multilatérales, et accélérer les mesures d'adaptation.
- La promotion des exportations doit être vigoureuse et s'appuyer davantage sur les mécanismes du secteur privé, mais l'octroi de subventions ne doit pas violer les conventions internationales.

Le commerce international

Le commerce international est la source de vie de l'économie canadienne. Il est une composante essentielle de la croissance canadienne en termes d'emploi et de rentrées réelles. Étant donné la mutation dans la nature et les structures du commerce international, les Canadiens doivent à présent faire face à une série d'options dans la formulation de leur politique des échanges. La Commission a conclu qu'il existait trois options majeures, chacune comportant plusieurs variantes. Ainsi, le Canada peut :

- poursuivre sa politique actuelle; s'en tenir au niveau et au type de protection courants, tout en faisant des efforts sélectifs tant pour améliorer l'accès à l'étranger que pour protéger quelque peu l'industrie canadienne, secteur par secteur;
- participer résolument à une nouvelle série de négociations multilatérales sur le commerce, sous les auspices du GATT, afin d'améliorer et d'affermir les perspectives de notre pays dans les marchés étrangers, d'ouvrir notre propre marché, et de consolider la structure juridique qui régit le commerce international;
- en plus de prendre les devants pour éliminer les obstacles au commerce au niveau multilatéral, entamer des négociations avec le gouvernement des États-Unis dans le but de parvenir à un accord visant une réduction sensible des barrières tarifaires et non tarifaires entre nos deux pays.

La Commission écarte tout mouvement d'ensemble, axé sur une plus grande protection ou sur la substitution des importations, en guise de politique globale destinée à mettre les producteurs canadiens à l'abri de l'économie internationale, car cette solution, peut-être la plus réconfortante à brève échéance, déboucherait, à plus long terme, sur de sévères inefficacités dans l'économie nationale, sur des pertes d'emplois et sur une diminution des revenus, et elle contribuerait à l'affaiblissement du système international. Selon nous, une politique de préservation du *statu quo* comporterait le sérieux risque de ramener le Canada à une position plus protectionniste.

- Les commissaires recommandent que les négociations multilatérales sur le commerce dans le cadre du GATT demeurent un thème

central de notre politique des échanges; le Canada doit donc agir rapidement pour définir ses objectifs en vue de la prochaine série de négociations. Le GATT s'est révélé bénéfique pour le Canada, et la participation de notre pays à un nouveau renforcement de ce système international de coopération est une sorte de police d'assurance tous risques pour l'avenir. Dans leur formulation globale, les objectifs du Canada doivent viser :

- une situation plus ordonnée du commerce mondial : à savoir, des relations de commerce international suffisamment stables, prévisibles et transparentes qui inspireront au monde des affaires la confiance nécessaire pour susciter des investissements et créer des emplois;
- un accès plus sûr à nos principaux marchés, surtout au marché américain;
- de meilleures possibilités de transformation de nos ressources naturelles avant exportation, par la réduction des tarifs douaniers étrangers sur nos produits finis;
- l'amélioration de l'accès et des conditions commerciales pour les produits agricoles et ceux de la pêche;
- l'amélioration de la structure des règles internationales pour encourager le rajustement ordonné de l'économie canadienne.

■ Les commissaires recommandent au gouvernement du Canada d'amorcer des négociations avec le gouvernement des États-Unis pour parvenir à une entente sur une réduction sensible des barrières tarifaires et non tarifaires entre les deux pays, parallèlement à une démarche au niveau multilatéral pour éliminer les barrières commerciales. L'entente avec les Américains devra s'inscrire dans les termes de l'article XXIV du GATT et prévoir une réduction des barrières entre les deux pays, sans toutefois restreindre la liberté d'action des parties d'entretenir des politiques commerciales distinctes avec d'autres partenaires. Nous ne recommandons pas d'accord plus organique de type « marché commun » ou « union économique » entraînant une intégration encore plus poussée des deux économies.

- Les commissaires recommandent que le Canada négocie une entente juridique avec les États-Unis qui comporte des sauvegardes efficaces contre les débordements de l'entente, protégeant ainsi des politiques de substance telles que celles qui portent sur la culture et sur la défense, et qui n'ont pas de liens fonctionnels avec le commerce des biens et services. En effet, une politique qui ne crée pas de liens doit être explicitement confirmée pour éviter toutes surprises advenant que le gouvernement du Canada adopte, comme nous le recommandons, une politique plus vigoureuse de soutien à l'expression culturelle de chez nous comme corollaire d'une négociation bilatérale sur le commerce.

- Les commissaires recommandent que cette entente juridique réglemente trois types généraux de barrières qui limitent actuellement le commerce entre les deux pays. Nous recommandons que :
  - les tarifs douaniers tendent vers zéro sur une période éventuelle de dix ans et que des règles d'origine efficaces soient établies.
  - l'on élabore une méthode régissant l'application de mesures de protection contingentes, comme suit :
    - pour ce qui est des mesures régissant le commerce « loyal » (de sauvegarde) et les pratiques commerciales « déloyales » (antidumping ou taxes compensatrices), leur application passerait des tribunaux administratifs nationaux à une nouvelle entité intergouvernementale canado-américaine créée en vertu de l'entente; cette entité serait appelée la « Commission conjointe canado-américaine » (CCCA);
  - des codes de conduite nationaux fort détaillés seraient nécessaires pour régir le recours à d'autres mesures non tarifaires comme les pratiques discriminatoires d'approvisionnement des gouvernements fédéral et des États, les normes des produits et les critères fédéraux, les règles de classification et les méthodes administratives. Là encore, ces questions seraient soumises à l'examen de la CCCA.
- La Commission estime qu'une entente de libre-échange doit contenir des dispositions explicites qui reflètent les coûts d'ajustement proportionnellement supérieurs qui incomberont aux Canadiens. L'économie canadienne a besoin de plus de temps pour s'ajuster que l'économie américaine. Nous recommandons, par conséquent, une double méthode d'application progressive de coupures tarifaires consistant à permettre une réduction des tarifs douaniers américains, soit plus rapide, soit antérieure à celle des tarifs canadiens. Le gouvernement canadien doit promptement définir des stratégies d'adaptation qui soient compatibles avec la structure de l'aide à l'ajustement proposée dans la Partie V du présent Rapport, à savoir le nouveau Programme temporaire d'assistance au recyclage (PTAR). Les programmes gouvernementaux doivent mettre l'accent sur l'aide aux travailleurs pour s'adapter à de nouvelles possibilités d'emploi. En outre, une politique industrielle réorientée, telle qu'énoncée dans la Partie III, encouragera la souplesse et l'orientation vers la croissance requise dans un contexte d'échanges plus libres.
- La Commission recommande au gouvernement du Canada d'encourager le gouvernement des États-Unis à mettre en application l'entente de libre-échange en apportant des amendements à la législation fédérale américaine et même, si nécessaire, aux législations des États afin qu'elles se conforment à l'entente, et que le tout se fasse selon une procédure expéditive

requerrant du Congrès qu'il vote une loi d'application dans les quatre-vingt-dix jours qui suivraient une déclaration officielle du Président indiquant son intention de signer une entente internationale liant les États-Unis. Cependant, nous recommandons également la signature éventuelle d'un traité officiel lorsque les deux gouvernements auront suffisamment fait l'expérience de l'entente.

- La Commission recommande que des négociations se déroulent au Canada visant un consensus fédéral-provincial de nature assez vaste, et que les provinces se préparent à avaliser législativement les dispositions de l'entente, reflétant l'intensité des consultations qui seront nécessaires pour parvenir à un consensus fédéral-provincial. Nous recommandons aussi qu'à plus long terme, les gouvernements canadiens, en prévision de la signature d'un traité officiel, créent une procédure fédérale-provinciale : les articles du traité qui imposeraient des obligations aux provinces entreraient en vigueur à travers le Canada lorsque les deux tiers des législatures provinciales, représentant au moins la moitié de la population du Canada, auront voté des résolutions en faveur du traité.
- La Commission recommande la constitution d'un organisme intergouvernemental canado-américain à trois niveaux qui sera appelé à prendre des décisions fondamentales à caractère exécutif et administratif, à offrir des services techniques, et à se prononcer dans les cas de plaintes et d'appels découlant de l'entente. Nous recommandons, en outre, l'adoption des mécanismes suivants :
  - un comité de personnalités nationales, de niveau ministériel, chargé de la mise en application des obligations du traité;
  - un organisme de soutien, constitué de fonctionnaires, appelé « Commission conjointe canado-américaine » (CCCA), pour contrôler les barrières non tarifaires, mais sous réserve d'une révision en appel par le comité ministériel;
  - une tribune permanente d'arbitrage habilitée à imposer ses décisions en dernière instance, pour résoudre les conflits issus d'interprétations divergentes de l'entente; cette tribune serait composée de deux Canadiens, de deux Américains et d'un membre neutre choisi par les autres membres de la tribune.
- Les politiques internationales du commerce et de l'industrie sont inextricablement liées. Au Canada, une autre dimension s'ajoute : celle des répercussions culturelles et sociales. Pour réussir dans une négociation pour des échanges plus libres avec les États-Unis, le gouvernement du Canada devra faire des efforts extraordinaires de gestion. Les commissaires, sans faire de recommandation particulière sur la meilleure manière de paver la voie à ces négociations, désirent manifester leur préoccupation concernant la structure actuelle des ministères fédéraux qui ne leur semblent pas être dotée du degré d'intégra-

tion voulu pour mener à bien une négociation aussi capitale. Il est possible qu'il soit nécessaire de créer un Bureau du négociateur des relations commerciales spéciales dont le titulaire relèverait directement du Premier ministre.

L'aide au développement

■ L'altruisme et l'intérêt national à long terme sont des motifs qui coïncident dans les recommandations de la Commission portant sur les objectifs canadiens relatifs aux rapports du Canada avec les pays en voie de développement. Dans la poursuite de ces objectifs, les Canadiens doivent être conscients que la responsabilité première pour le développement appartient aux pays en question, et que même s'il est vrai que des efforts internationaux plus considérables sont requis, c'est souvent les problèmes épineux de nature intranationale, sociale et institutionnelle qui forment les obstacles fondamentaux au progrès, tout comme dans les pays plus avancés. Les commissaires recommandent :

- Une amélioration quantitative et qualitative de l'aide du Canada. Le Canada doit se diriger vers la cible établie à Lima de 0,7 pour cent du PNB, non pas d'ici à 1995, mais d'ici à 1990, et viser une cible de 1 pour cent du PNB d'ici à l'an 2000; le gouvernement canadien doit réduire la portion liée de notre aide, et pour faciliter cette réduction, nous devons nous engager davantage dans l'aide multilatérale que dans l'aide bilatérale.
- Que le Canada œuvre au sein d'institutions mondiales pour améliorer la réceptivité de ces organismes aux propositions utiles aux pays en voie de développement; ainsi, le Canada doit systématiquement chercher les moyens de faire participer plus complètement les pays en voie de développement dans de futures négociations du GATT.
- Que le gouvernement canadien soit prêt à envisager des propositions destinées à amenuiser certaines des conséquences les plus néfastes de la crise internationale de l'endettement qui affligent les pays en voie de développement; les Canadiens devraient résister aux pressions du protectionnisme économique qui s'appliqueraient aux exportations de ces pays; une attitude plus constructive et conciliatoire à l'égard des pays en voie de développement et de leurs problèmes aidera certainement ces pays, mais plus encore, elle portera des dividendes, à plus long terme, pour tous les pays. □

Note

1. Canada, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, *Rapport final*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1957, p. 17 et 18.

PARTIE III

Croissance et emploi

Conclusions et recommandations

Les perspectives de croissance et d'emploi au Canada dépendent étroitement des progrès du commerce et de l'utilisation à la fois de nos ressources humaines et de nos ressources naturelles. La politique de développement régional et le caractère fédératif de notre gouvernement exercent également une influence sur nos perspectives de croissance et d'emploi. La Partie III de ce Rapport traite des autres éléments qui exercent aussi une influence sur ces perspectives : le rôle du capital, de la technologie et de la gestion, le choix de la politique industrielle, la gestion de la demande ou l'établissement de la politique monétaire et fiscale, et enfin la souplesse des salaires et des prix en fonction des caprices du cycle des affaires. Bien que traitée séparément, la force des recommandations qui suivent est étroitement liée à leur intégration à l'ensemble des recommandations contenues dans les autres parties du Rapport.

Les gouvernements doivent se préparer à diversifier leur rôle relativement à l'affectation des ressources humaines, des capitaux et des ressources naturelles pour répondre aux modifications des pressions externes et internes. En général, toutefois, les gouvernements devraient s'appliquer à faciliter le fonctionnement des mécanismes du marché au sein de notre économie plutôt que de chercher les occasions d'intervenir davantage.

■ Dans la gestion de notre économie, les gouvernements doivent reconnaître les contraintes considérables, internationales et intérieures, qui pèsent sur la politique. Ils ne peuvent trouver de solutions rapides à chaque difficulté économique et devraient plutôt établir une structure, à moyen et long termes, favorisant l'application des solutions proposées.

Bien que la croissance économique soit le moyen par excellence d'accroître le bien-être de tous les membres de la société, les

commissaires ne préconisent pas une croissance maximum à n'importe quel prix. Les exigences qui militent en faveur de la croissance doivent s'équilibrer avec celles qui tendent à une juste répartition des revenus, de la sécurité de l'emploi et de la qualité de l'environnement. □

Rendement récent et perspectives

Le rendement économique du Canada était élevé de la fin de la Seconde Guerre mondiale jusqu'en 1973; par la suite, l'inflation a commencé à augmenter rapidement, tandis que la croissance de la productivité s'est ralentie. Depuis la récession de 1981–1982, le chômage est devenu l'une de nos plus sérieuses préoccupations. La Commission a étudié quatre projections différentes relatives au rendement économique vraisemblable du Canada en l'absence de modifications majeures de politiques. Ces prévisions indiquent que le taux de croissance du produit national brut (PNB) réel pour les deux prochaines décennies sera étroitement parallèle à celui des États-Unis. La croissance annuelle réelle au Canada devrait atteindre une moyenne de 3 pour cent à la fin des années 1980 et devrait se ramener à environ 2,5 pour cent au cours des années 1990 en tenant compte de la réduction du taux de croissance de la population active. Les perspectives de croissance dans les secteurs liés à l'exploitation des ressources naturelles paraissent faibles, notamment dans ceux des mines et de la foresterie.

■ La plupart des analystes estiment que le chômage se maintiendra à des niveaux relativement élevés au Canada au cours des années 1980. Les taux élevés actuels de chômage sont liés à l'insuffisance de la demande totale réelle par rapport à l'offre globale. Il faut ajouter à cela des problèmes majeurs de structure qui, s'ils ne sont pas résolus, empêcheront à long terme le chômage de passer au-dessous de 6,5 à 8 pour cent de la main-d'œuvre. C'est un niveau inacceptable en regard des normes de la Commission; aussi, la question de la réduction du taux de chômage structurel doit être posée. □

La croissance de l'emploi et celle de la productivité sont essentiellement indépendantes l'une de l'autre. La croissance de la population active est la principale cause de la croissance de l'emploi. La croissance de la productivité accroît à la fois l'offre de produits et la demande réelle dans des proportions à peu près équivalentes. Ainsi, les objectifs de croissance et d'emploi ne s'opposent pas véritablement à long terme. Nous pouvons accroître la productivité sans nuire à la croissance de l'emploi à long terme; quant au chômage technologique, il est peu probable qu'il devienne un problème majeur. Une plus grande productivité et l'évolution technologique sont plutôt les moyens qui conduisent à la croissance, à plus long terme, du revenu réel et du bien-être économique. L'innovation technologique s'est accélérée dans quelques domaines au cours des deux dernières décennies, mais cette accélération est difficile à évaluer. La réduction de la croissance de la productivité depuis 1973 pourrait indiquer une réduction du rythme de

l'innovation technologique. Cependant, l'augmentation récente des dépenses nationales brutes, consacrées à la recherche et au développement (R-D) aux États-Unis et au Canada, accélérera le rythme de l'évolution technique et contribuera à redresser la courbe de croissance de la productivité.

La politique industrielle

La politique industrielle du Canada a varié depuis 1945; l'accent a été mis tantôt sur des objectifs nationaux, tantôt sur la libéralisation du commerce, sur le développement du secteur manufacturier ou sur l'exploitation des ressources naturelles.

La politique industrielle au Canada utilise une grande variété de moyens dont certains sont orientés vers des objectifs commerciaux et d'autres vers la politique économique globale. Ni le gouvernement fédéral ni les provinces n'ont adopté de ligne directrice pour la politique industrielle. Phénomène qui témoigne d'une dépendance totale envers les lois du marché et le secteur privé moteurs de la croissance.

L'étude par les commissaires de la politique industrielle à l'étranger démontre que les politiques qui fonctionnent dans certains pays peuvent parfaitement ne pas fonctionner dans d'autres. En dépit des faibles dépenses du Japon en R-D, ce pays a obtenu du succès en ce qui concerne les industries qui requièrent de fortes connaissances scientifiques. La France et l'Allemagne ont des politiques industrielles très différentes, en dépit du fait qu'elles soient toutes deux membres de la Communauté économique européenne (CEE). La France a des méthodes interventionnistes orientées vers des objectifs très précis, tandis que l'Allemagne est davantage orientée vers les lois du marché. Il ne semble pas y avoir de conjugaison particulière des moyens utilisés en politique industrielle qui assurerait le succès. Les Canadiens ne sont pas d'accord sur le rôle qui revient au gouvernement dans la promotion de la croissance économique et de l'emploi. Les deux extrêmes, dont l'un préconise l'absence totale d'intervention gouvernementale et l'autre un interventionnisme très poussé en politique industrielle, semblent sous-estimer la complexité de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques.

■ Actuellement, les commissaires sont en faveur d'une politique industrielle davantage orientée vers le marché. Plus particulièrement, nous préconisons de laisser agir les lois du marché et de réduire l'intervention gouvernementale au niveau de la protection des industries en déclin. Nous avons étudié l'éventualité d'une méthode davantage orientée vers des objectifs particuliers — la stratégie de « choisir des gagnants » — mais il est peu probable qu'une telle méthode très interventionniste remporte un plus grand succès global qu'une politique plus empreinte de neutralité.

Pour plusieurs raisons quelques modes d'intervention sont souhaitables; les commissaires ne préconisent donc pas une méthode qui écarterait toute intervention gouvernementale. En outre, bien qu'il ne soit pas évident, ni au Canada ni à l'étranger, qu'une politique industrielle orientée vers des objectifs préalable-

ment déterminés soit efficace, d'autres pays continueront à en faire l'expérience. Le Canada devrait suivre attentivement ces expériences et envisager les moyens appropriés de renforcer les secteurs où il possède un avantage comparatif. À notre avis, cependant, le Canada a eu recours, trop souvent de façon excessive, à des interventions gouvernementales.

La politique industrielle canadienne devrait mettre l'accent sur des programmes de soutien de grande envergure qui œuvrent de concert avec les lois fondamentales du marché. Selon l'ampleur de l'engagement du gouvernement, par exemple, dansle soutien de la R-D, les critères de coûts-bénéfices devraient orienter cette politique industrielle.

La Commission ne préconise pas un plan élaboré de développement industriel; en vérité, un projet détaillé à ce sujet serait improductif. Nous croyons, cependant, qu'en raison de l'importance que nous donnons aux mécanismes du marché, il devrait y avoir une structure clairement établie en matière de politique industrielle. Semblable cadre aiderait le secteur privé à prendre les décisions qui s'imposent et, en même temps, contribuerait à la coordination des politiques et des programmes gouvernementaux au Canada. La fixation de ce cadre devrait refléter les objectifs stratégiques visés par la politique industrielle. Les commissaires croient que la productivité de l'industrie canadienne devrait obtenir la préséance sur toute autre préoccupation et que nous devrions nous concentrer sur l'amélioration de notre position concurrentielle.

D'après les commissaires, la politique industrielle devrait accroître les incitations à l'excellence, à l'efficacité de la répartition des ressources et à l'adaptation aux nouvelles réalités économiques. Une politique de ce genre entraînerait une augmentation du revenu réel, un plein emploi plus marqué et les moyens de travailler à la redistribution du revenu. En vue d'améliorer la productivité des ressources humaines, des capitaux et des ressources naturelles du Canada, de même que la position concurrentielle de l'industrie canadienne, la politique industrielle devrait comprendre les objectifs suivants :

- Un cadre de soutien macro-économique qui, tout en contrôlant l'inflation, encouragerait la croissance de la production et de l'emploi à un rythme raisonnable, selon le potentiel économique;
- Un engagement envers la libéralisation des relations commerciales et une libéralisation du flux des investissements. Nous favorisons à la fois une libéralisation multilatérale des relations commerciales et des négociations bilatérales avec les États-Unis en vue du libre-échange;
- Un engagement à renforcer le travail, le capital, la technologie et la gestion au Canada.

Le capital, la technologie et la gestion

Nous traitons dans la Partie V de ce Rapport des recommandations relatives à l'enseignement et à la formation professionnelle.

■ En ce qui a trait au capital, à la technologie et à la gestion, la Commission formule les recommandations suivantes :

La formation de capitaux

- Les comparaisons internationales démontrent que le Canada n'a pas eu à déplorer un sous-investissement sérieux au cours des deux dernières décennies. Toutefois, des analyses économiques récentes indiquent que la fiscalité relative à l'épargne et à l'investissement peut entraîner un capital-actions (qui détermine la prospérité nationale) trop réduit.
- La Commission n'a pas étudié le régime fiscal de façon exhaustive. Il ne nous semble pas moins que le gouvernement devrait envisager les conséquences de ce système sur l'épargne et la formation de capitaux. Il faudrait en pareil cas examiner la suffisance des exemptions fiscales actuelles relatives à l'inflation en ce qui concerne l'épargne et l'investissement. Le gouvernement devrait également se pencher sur l'avantage de modifier la fiscalité actuelle des particuliers en se fondant sur l'assiette des dépenses plutôt que celle des revenus.

La R-D au Canada

L'efficacité des dépenses effectuées en recherche-développement est plus importante que l'établissement des objectifs relatifs à la croissance du PNB.

- En vue d'accroître l'efficacité de la R-D au Canada, les gouvernements devraient envisager les mesures suivantes :
  - faire en sorte que tous les milieux d'affaires puissent recourir aux mesures actuelles d'encouragement au moyen d'un genre quelconque de remboursement d'impôts;
  - élargir la définition de la R-D tout en réduisant le taux de subventions fiscales, même si nous admettons qu'un tel élargissement pourrait provoquer des problèmes administratifs;
  - faire en sorte qu'on consacre les ressources nécessaires à l'obtention de l'information qui porte sur l'évolution technologique à l'étranger et à la diffusion de cette information au sein de l'industrie canadienne;
  - encourager l'excellence en nous appliquant à mettre l'accent sur des projets de recherche et de développement qui ont une valeur à l'échelle internationale, à l'aide de réseaux d'experts qui œuvrent tant au Canada qu'à l'étranger;

- diminuer la protection accordée à l'industrie canadienne et l'inciter à devenir plus concurrentielle à l'échelle internationale.

L'acquisition de technologies

Les nouvelles inventions technologiques se répandent de façon croissante; les pays qui les mettent au point disposent ainsi de peu de temps pour en tirer avantage de façon exclusive. Pour sa part, le Canada profite grandement du fonds commun mondial des nouvelles technologies, en partie grâce aux investissements des multinationales au Canada. Toutefois les nouvelles technologies manufacturières se répandent plus lentement au Canada que dans les autres pays.

- Une solution éventuelle consisterait à libéraliser les relations commerciales et à réduire les barrières tarifaires existantes envers la circulation du capital à participation.
- Grâce à une politique adéquate de l'enseignement, au regroupement et à la communication de l'information, il est possible d'améliorer l'adaptation aux nouvelles technologies au Canada. Les institutions d'enseignement postsecondaire devraient mettre davantage l'accent sur les sciences, l'ingénierie et les affaires. Les universités devraient faire preuve de plus d'esprit d'initiative dans la commercialisation des inventions. Les initiatives du Conseil national de recherches en ce qui concerne le regroupement et la communication de l'information pourraient être un modèle à suivre par les autres organismes. Les courtiers en technologie, les organismes qui accordent des contrats de recherche et les groupes d'experts ont aidé à l'acquisition de nouvelles technologies dans d'autres pays. Les secteurs privé et public au Canada devraient s'efforcer d'être plus actifs en ces domaines.

La gestion et l'esprit d'entreprise

- L'augmentation de la concurrence internationale appelle, de la part du Canada, une gestion qui soit de calibre international. Nous devrions être plus en mesure de soutenir la concurrence internationale, il nous faudrait réorienter les programmes d'aide aux petites entreprises et améliorer les écoles commerciales. Des liens plus étroits entre les affaires et la communauté artistique feraient progresser notre esthétique industrielle.
- L'esprit d'entreprise représente un autre élément-clé de notre progrès économique. Certes, la petite entreprise est un élément vital de l'esprit d'entreprise, mais il convient également de tenir compte des autres éléments. Les gouvernements devraient envisager de modifier leurs règlements de façon à stimuler les

placements en actions à l'aide d'intermédiaires financiers dans les petites et moyennes entreprises. Ils auraient également avantage à modifier le régime fiscal afin de le rendre plus favorable à la propriété d'actions.

Le cadre politique

Un autre élément nécessaire à l'amélioration de la position économique du Canada consiste à mettre au point un cadre politique qui encouragerait le secteur privé à suivre l'évolution, et à procéder à la répartition efficace des ressources canadiennes en main-d'œuvre, en capital et en ressources naturelles. Les politiques structurelles comprennent la politique fiscale, la politique concurrentielle, la politique générale de réglementation, les investissements étrangers et la politique d'adaptation.

■ Nos recommandations dans chacun de ces domaines sont les suivantes :

Politique fiscale

- Les commissaires n'ont pas entrepris une étude approfondie de la politique fiscale, ils n'en ont pas moins étudié la question de façon globale et considéré certains problèmes particuliers. La politique fiscale exerce une influence fondamentale sur les choix économiques et sociaux.
- Nous recommandons un examen minutieux de l'influence du régime fiscal sur les décisions où l'on distingue le travail et les loisirs d'une part, et la consommation, l'épargne et l'investissement d'autre part. Ceux qui prennent des décisions politiques doivent avoir une conscience plus aiguë du coût de rendement du régime fiscal. De plus, la politique fiscale canadienne doit être consciente de la fluidité inhérente aux mouvements de capitaux.
- D'où les mérites de tabler sur l'évolution récente qui modifierait l'impôt sur le revenu personnel en faveur d'un impôt sur la consommation des particuliers.
- Les gouvernements devraient examiner l'absence de neutralité structurelle de l'impôt sur les sociétés et devraient envisager l'indexation des revenus en capital selon l'inflation. Les autres méthodes de comptabilité qui définissent l'impôt sur les sociétés, tels la méthode des mouvements de capitaux et le caractère remboursable des crédits d'impôts, sont également dignes d'intérêt. De semblables dispositions pourraient remplacer rapidement les pertes provenant de l'exploration et les dépenses de mise en valeur des ressources. Elles pourraient également accélérer les déductions relatives à l'amortissement fiscal des biens (allocations de coûts en capital) dans le secteur manufacturier.

La politique concurrentielle

L'industrie canadienne semble s'être regroupée davantage au niveau des producteurs au cours de la dernière décennie. Toutefois, la dé-réglementation du commerce et sa libéralisation ont réduit les regroupements au niveau des vendeurs. Les fusions et les conglomérats peuvent entraîner des concentrations dommageables du pouvoir économique, mais elles peuvent également améliorer l'efficacité et la concurrence internationale.

- La politique concurrentielle canadienne devrait mieux refléter ces deux aspects de la question. Les commissaires recommandent que le Parlement donne au directeur de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* le pouvoir de faire rapport relativement à tout fait qui contrecarre la concurrence au Canada, y compris la protection du commerce et les clauses de réglementation. Nous recommandons plus loin que les gouvernements fassent preuve d'une plus grande discrétion en ce qui concerne les fusions et les conglomérats; ils devraient appliquer leurs dispositions restrictives aux cas évidents de menace envers la concurrence. Avec la libéralisation accrue des relations commerciales, la principale préoccupation pourrait s'appliquer aux secteurs de l'économie qui ne sont pas tournés vers le commerce international. Les entreprises canadiennes devraient conserver le droit de coopérer en vue de l'exportation, pourvu que le jeu de la concurrence intérieure n'en soit pas affecté, ce qui devrait être établi au préalable par des règlements. À cet égard, toutes les vastes entreprises, publiques et privées, de propriété canadienne ou étrangère, devraient être tenues d'envoyer des rapports annuels au gouvernement.

Le cadre de la réglementation

Les commissaires n'acceptent pas la notion simpliste voulant qu'on s'en tienne à un minimum de règlements. En fait, quelques problèmes actuels, tels ceux qui sont liés à l'environnement, ne peuvent se résoudre qu'avec une augmentation de la réglementation. Dans plusieurs autres domaines, toutefois, une réduction des règlements et une augmentation concomitante de la concurrence accroîtraient substantiellement l'efficacité économique. Là même où les règlements sont nécessaires, on pourrait dans plusieurs cas les simplifier et les adapter davantage aux conditions changeantes auxquelles ils s'appliquent.

- Nous recommandons au gouvernement d'entreprendre l'étude et les réformes du cadre de la réglementation dans sa totalité. Les organismes de réglementation devraient être soumis à un examen plus attentif de la part du Parlement qu'ils ne le sont actuellement. De plus, leurs mandats devraient être plus clairement et plus rigoureusement définis. Là où c'est possible, la réglementation devrait être assujettie à une clause « crépuscule » qui la limiterait au préalable à une période déterminée.

Les sociétés d'État et la privatisation

- La vente de quelques sociétés d'État au secteur privé serait le corollaire logique de la dé-réglementation, puisqu'elle accroîtrait la concurrence. De même, le gouvernement fédéral et les provinces devraient mettre un frein à la tendance à la nationalisation ou aux entreprises mixtes, en particulier dans la mesure où cette tendance est liée aux mesures prises pour le sauvetage des industries. Les deux paliers de gouvernement devraient réévaluer les fonctions de ces sociétés d'État et de ces entreprises mixtes. Si les fonctions ou objectifs d'une société d'État donnée pouvaient être remplies de façon plus efficace par d'autres moyens, l'entreprise en question devrait soit être éliminée progressivement soit être vendue à l'entreprise privée. S'il fallait privatiser une société d'État, les acheteurs étrangers, normalement, ne devraient pas être exclus des soumissions.

Investissements étrangers

Au cours des quinze dernières années, ou à peu près, la propriété canadienne de nos industries s'est accrue substantiellement. Le temps est maintenant venu de réexaminer les mécanismes de contrôle des investissements étrangers au Canada. Le projet de *Loi C-15* nous fournit quelques lignes directrices à ce sujet, mais il faut recourir à de nouvelles initiatives destinées à équilibrer le besoin en fonds internationaux de capital-actions et le besoin de favoriser le sens civique des entreprises.

- Un tribunal quasi judiciaire devrait présider à l'examen des investissements étrangers, de façon à ce que le public puisse obtenir toute l'information voulue et qu'on puisse établir à qui incombe la responsabilité politique. Il serait nécessaire de mettre au point des procédures rapides et pratiques pour maintenir le caractère confidentiel de l'information d'ordre commercial. Les commissaires estiment qu'il ne faut plus examiner les nouveaux investissements étrangers; le tribunal devrait examiner seulement les acquisitions d'entreprises. Le seuil nécessaire à l'examen des investissements étrangers devrait passer de 5 millions de dollars en capitaux bruts à au moins 50 millions de dollars, de manière à concentrer l'attention sur les rachats d'entreprises plus vastes et plus essentielles. Le processus d'examen devrait mettre l'accent sur les conditions technologiques et concurrentielles qui entourent le rachat d'entreprises par l'étranger. Le gouvernement devrait éclaircir les normes relatives à la conduite des entreprises, une fois le rachat effectué, en promulguant un code général de conduite applicable aux principales entreprises au Canada, qu'elles soient de propriété canadienne ou étrangère. Pour faire en sorte que les entreprises suivent les règles édictées par le code de conduite et pour mieux connaître les conséquences qui découlent du contrôle

étranger, le gouvernement devrait adopter une loi qui exige, de la part des principales entreprises ou de tout groupe constitué en société commerciale et ayant des capitaux excédant 50 millions de dollars, de faire un rapport annuel. Les entreprises seraient obligées de révéler tout genre d'information concernant leur respect de ces lignes directrices. Les directeurs de sociétés canadiennes devraient être tenus de remplir un relevé annuel détaillé des initiatives de leurs entreprises, en vue de réaliser les objectifs de rendement de celles-ci conformément aux normes du code de conduite.

Politique d'adaptation

- Dans la mesure du possible, il faudra accorder l'aide à l'adaptation aux travailleurs plutôt qu'aux entreprises. Les commissaires recommandent d'établir à la fois des accords internationaux plus rigoureux et d'accorder des pouvoirs impératifs à un organisme tiers, tel la Commission des tarifs, de façon à décourager les gouvernements de protéger les industries en déclin. Nous recommandons, de même, que les gouvernements puissent moins facilement accorder des subventions particulières aux entreprises; on pourrait y arriver à l'aide de conditions qui lient les bénéficiaires et en exigeant la divulgation du montant des subventions non budgétaires. Si on accorde des subventions aux secteurs en déclin, l'aide devrait être versée aux entreprises les plus viables et non aux plus faibles. La Partie V traite longuement de nos recommandations au sujet des politiques d'adaptation au travail. Les collectivités qui dépendent d'une seule industrie ont besoin d'une aide relative à l'adaptation au travail.

Si l'économie est souple et adaptable, l'adaptation se réalisera probablement plus facilement et donnera lieu à moins de chômage, et en outre, améliorera le niveau réel du revenu. La souplesse des prix et des salaires, ou plus généralement la mise au point d'encouragements fructueux, est un élément primordial pour la réalisation d'une structure économique souple et adaptable.

L'infrastructure des services de soutien

Cette Commission envisage les politiques relatives au transport, aux communications et à l'infrastructure généralement comme des éléments vitaux d'une politique industrielle édifiée en vue d'améliorer la croissance industrielle du Canada et l'esprit de concurrence global. Les commissaires sont préoccupés par la réduction de la part des dépenses gouvernementales consacrées à une telle infrastructure.

- Nous encourageons à la fois le public et le secteur privé à considérer les investissements dans les transports et les communi-

cations comme une priorité. Tandis que les commissaires se rendent compte qu'il est à la fois inévitable et souhaitable que l'État joue un rôle accentué en ce domaine, nous concluons néanmoins qu'il est souhaitable d'en arriver à la dé-réglementation et à une approche orientée vers les lois du marché.

Il faudrait encourager le secteur privé, à l'aide du régime fiscal et de programmes gouvernementaux, à adopter les mesures technologiques, et autres, nécessaires à édifier des réseaux de transport et de communications de grande qualité à travers le pays. Le Canada a besoin de meilleurs mécanismes de nature à favoriser des politiques d'investissement régional divergentes et des politiques de réglementation qui aient une portée nationale.

L'intervention gouvernementale

■ Le gouvernement devrait se donner un ensemble de lignes directrices afin de déterminer la nature de ses interventions sur le plan des secteurs industriels ou de chaque industrie. En raison de la difficulté d'évaluer les coûts et avantages de l'intervention gouvernementale, les commissaires recommandent d'utiliser avec modération l'intervention sélective. Quelques cas justifient une attention spéciale; par ailleurs, l'obligation de faire la preuve devrait retomber sur ceux qui préconisent une intervention sur le plan du secteur industriel ou de l'entreprise. Il est essentiel de prévoir une limite précise des fonds consacrés aux mesures interventionnistes. Les seuls cas d'intervention gouvernementale devraient être : lorsqu'il y a une preuve claire de l'échec des lois du marché, ou bien dans les industries où les économies d'échelle sont élevées, ou encore lorsqu'il est difficile pour une industrie de fonctionner convenablement en raison des risques élevés et de la vaste dimension de l'entreprise. Là où ces considérations prédominent, les lignes directrices suivantes devraient s'appliquer :

- il faudrait démontrer clairement que les avantages de l'intervention dépassent ses coûts;
- si le rendement n'est pas l'objectif primordial, il faudrait réaliser celui-ci au moindre coût;
- il doit y avoir consultation suffisante avec les affaires et le travail pour s'assurer que les moyens d'intervention choisis sont appropriés;
- il ne faut pas compromettre les obligations internationales, contractées par le Canada.

L'union économique

■ L'engagement à renforcer une union économique est indispensable à une économie canadienne prospère. Il faudrait minimiser les barrières à l'encontre de la libre circulation du travail, des moyens

de production et des services, et harmoniser l'intégration des politiques. □

Stabilisation et emploi élevé

Pour des raisons institutionnelles et structurelles, le taux de chômage compatible avec une inflation stable au Canada est de l'ordre de 6,5 à 8 pour cent. Les politiques monétaires et fiscales expansionnistes ne peuvent à long terme encourager des taux de chômage moins élevés que celui-ci. Pour réduire de façon permanente un chômage structurel de cette sorte, il faudrait en arriver à des modifications structurelles, telles le libre-échange, la réglementation du marché du travail et l'adoption de nouveaux mécanismes aptes à présider aux relations ouvrières-patronales.

Le taux actuel de chômage (environ 11 pour cent) est passablement supérieur au taux compatible avec une inflation stable. Ce taux inacceptable est le résultat d'une insuffisance de la demande totale en regard de l'offre totale. Les obstacles à la réduction du chômage, même de 3 à 4,5 points de pourcentage, se trouvent au niveau du déficit fédéral élevé, des hauts taux d'intérêt actuels et du rôle extraordinairement complexe que jouent les exigences des citoyens. Les limitations des prévisions et les retards qui interviennent dans les résultats de l'action politique vont à l'encontre de la modération à court terme des fluctuations économiques à travers le pouvoir discrétionnaire. Le gouvernement fédéral devrait recourir aux politiques de stabilisation pour obtenir une croissance non inflationniste de la demande à moyen terme, tout en maintenant les stabilisateurs fiscaux automatiques. Même si les économistes divergent d'opinion, en ce qui concerne la vigueur des éléments autorégulateurs au sein de l'économie, ce sont là les éléments qui orienteront le chômage vers son niveau naturel ou vers le plein emploi. Les commissaires estiment que des stimulants discrétionnaires ou limités sont avantageux dans les périodes de grandes divergences de la demande, lorsque la croissance est engagée dans une voie non inflationniste.

L'interdépendance globale, particulièrement lorsqu'il s'agit du marché des capitaux, limite le degré dans lequel une politique peut agir isolément dans une économie ouverte comme l'est celle du Canada à l'endroit des influences étrangères. En raison de notre cours du change souple, nous pouvons à long terme choisir le taux d'inflation qui nous convient; à partir de là, nous pouvons établir une politique macro-économique conçue au Canada. Mais l'influence que nous sommes en mesure d'exercer sur la demande réelle au sein de notre économie est plutôt à court terme et d'envergure limitée.

■ Pour que les autorités canadiennes maintiennent notre indépendance en politique intérieure, la Commission recommande un cours du change souple. Nous ne recommandons pas un contrôle des changes ou une taxe d'égalisation des intérêts destinée à contrôler les sorties de capitaux.

Les commissaires partagent la grande préoccupation qui prévaut au sujet de l'envergure du déficit canadien. Nous admettons que si le gouvernement ne

réduit pas l'actuel déficit structurel, il devra augmenter les taxes et les impôts ne serait-ce que pour payer les frais d'intérêt; sa marge de manœuvre en serait alors d'autant réduite.

- Les commissaires recommandent une stratégie de réduction graduelle du déficit, en raison de la perspective du lent redressement de l'économie. Pour stabiliser ou pour réduire la dette en regard du PNB, le gouvernement devra réduire le déficit à 1,5 pour cent du PNB, ce qui équivaudrait à 10 milliards de dollars d'ici 1990–1991. La pratique qui consiste à concevoir un projet fiscal à moyen terme, qui a été introduite dans le budget de décembre 1979 et qui s'est poursuivie depuis, s'avère utile. Nous sommes en faveur d'une conjugaison des augmentations de taxes et d'impôts et d'assez vastes réductions des dépenses destinées à réduire le déficit. Les moyens précis à mettre en œuvre pour obtenir cette réduction relèvent d'une politique gouvernementale à court terme. Toutefois, les commissaires prennent un moyen en considération; il consisterait à établir le facteur d'indexation pour l'impôt sur le revenu personnel et pour les programmes de transfert d'impôt, exemptant éventuellement les prestataires du supplément de revenu garanti, à un point de pourcentage *x* sous le taux d'inflation. Il faudrait d'autre part maintenir le coût des facteurs pour tous les autres programmes de dépenses – à l'exception de l'aide à l'étranger et de la défense nationale – à un point de pourcentage *x* sous le taux d'inflation. Établir ces facteurs d'indexation annuelle à trois points de pourcentage sous l'inflation pour une période de trois ans entraînerait une réduction du déficit d'environ 1,5 pour cent du PNB, ce qui réduirait le déficit et du fait même le rapport du déficit au PNB de 6 à 7 pour cent pour la fin des années 1980.

- Dans les circonstances actuelles de chômage élevé, un changement de direction vers une position fiscale moins expansionniste, de façon à réduire le déficit, devrait être plus qu'équilibré par une orientation temporaire vers une position monétaire moins restrictive. Une augmentation modérée dans la croissance prévue de la demande, qui pourrait réduire le chômage de façon importante et augmenter les investissements, devrait également être compatible avec une nouvelle réduction de l'inflation.

Les commissaires admettent que l'adhésion à des lignes directrices de croissance économique régulière peut contribuer à maintenir un climat non inflationniste stable; cependant, les modifications intervenues dans la demande d'argent au cours des quelques dernières années ont rendu cette méthode difficile à appliquer. En outre, une telle méthode est susceptible de réduire l'aptitude du gouvernement à adapter sa conjugaison des politiques monétaire et fiscale de façon à équilibrer la consommation et les investissements, et, par ailleurs équilibrer les secteurs de l'économie qui subissent fortement l'influence des cours du change et les secteurs qui ne la subissent pas.

■ Comme solution de compromis, le gouvernement pourrait lier la gestion de la demande et les objectifs politiques à la croissance du PNB. Cette politique nécessiterait une volonté d'ajuster les objectifs monétaires à ceux de la croissance, dans le cas de modifications importantes de l'offre de monnaie, au PNB nominal et à la politique monétaire et fiscale dans l'éventualité de l'éloignement sévère et prolongé du PNB nominal d'une croissance soutenue. Les commissaires recommandent que l'établissement conjoint d'une politique monétaire et fiscale soit compatible avec une croissance non inflationniste de la demande nominale.

Les commissaires ont également envisagé des adaptations éventuelles destinées à réduire les distorsions et les dommages qu'impose l'inflation continue. Nous partageons ce qui semble être une préférence générale, qui s'est fait sentir au cours des quelques dernières années, à mettre l'accent sur une inflation peu élevée et stable plutôt que des rajustements structurels qui faciliteraient l'acceptation de l'inflation.

■ Malgré les conclusions qui précèdent, les commissaires pensent qu'on devrait envisager sérieusement l'indexation des revenus financiers, des systèmes de comptabilité et des systèmes fiscaux. Rajuster le système fiscal de manière à tenir compte de l'inflation améliorerait sa neutralité en général et réduirait les encouragements à dépendre du financement de la dette en particulier.

Selon le point de vue des commissaires, le contrôle permanent des salaires et des prix, ou même une politique permanente de l'impôt sur le revenu, se révélerait probablement inacceptable pour les Canadiens et serait incompatible avec notre méthode générale qui consiste à mettre de l'avan[illegible] une économie souple, adaptable et orientée vers la croissance.

■ Nous recommandons toutefois l'utilisation temporaire de contrôles ou de politiques d'encouragement des revenus s'il faut de nouveau réduire l'inflation au pays. De plus, l'utilisation de contrôles temporaires pourrait entraîner une réduction plus rapide du chômage que ce qu'on entrevoit actuellement. De tels contrôles temporaires devraient être sujets à négociation avec le monde des affaires et les groupes du monde du travail.

Les commissaires estiment qu'une politique volontaire du revenu, qui impliquerait un engagement à suivre des lignes directrices communes en ce qui concerne les augmentations de salaires, ainsi que les prix et les profits, serait difficile à réaliser en raison de la structure du travail et des marchés de production au Canada.

■ Nous recommandons des consultations continues, formelles et informelles, sur une grande diversité de questions de même qu'une ouverture élargie relativement aux fondements de l'élaboration de la politique économique. Semblable méthode pourrait faciliter la compréhension du public et encourager des attitudes réalistes en

regard des prix et des salaires. Elle pourrait en outre contribuer à réduire le chômage.

■ Les commissaires estiment que le partage des avantages – c'est-à-dire faire en sorte que les compensations soient plus en rapport avec le rendement courant des entreprises ou industries – offre la méthode la plus prometteuse en vue d'atteindre une plus grande stabilité dans l'emploi et la croissance de la productivité. Le partage des avantages sera bénéfique seulement dans un climat de plus grande confiance et de plus grande ouverture. Ainsi, nous lions notre recommandation à notre position sur la consultation exprimée précédemment.

■ Les commissaires recommandent au monde du travail et des affaires et aux gouvernements d'examiner une forme quelconque de politique du revenu, accompagnée d'une politique de soutien monétaire et fiscal, en vue d'accroître l'emploi. Sans une méthode aussi complète, la réduction du chômage à un niveau de 6,5 à 8 pour cent pourrait devenir un processus long et difficile. En outre, sans la preuve d'une volonté politique en ce sens de la part des principaux groupes de la société, et de celles des individus eux-mêmes, les perspectives d'entreprendre des modifications majeures, afin de réduire le chômage en deçà de 5 pour cent, apparaîtraient moins brillantes. Ce défi fondamental qui relève de la volonté politique est l'élément déterminant d'un rendement économique amélioré. □

PARTIE IV

Les ressources naturelles et l'environnement

Conclusions et recommandations

La contribution du secteur des ressources naturelles au bien-être économique du Canada, à sa vie culturelle ainsi qu'à ses traditions et à ses institutions politiques, a été tout simplement énorme. Et c'est précisément à cause de l'importance que les ressources naturelles ont dans notre passé que nous avons tendance à exagérer leur rôle dans notre avenir. En fait, le secteur des ressources n'a pas connu le taux de croissance auquel nos attentes économiques nous avaient habitués depuis la Seconde Guerre mondiale; et la projection de sa croissance ne correspond pas davantage à nos espoirs pour les décennies à venir.

Il est devenu évident au cours des dernières années – si nous ne l'avions déjà compris – que les ressources naturelles du Canada ne sont pas illimitées. Nos terres agricoles battent en retraite devant l'extension des banlieues urbaines et prolifération des centres commerciaux. Nos réserves de bois les plus accessibles et les meilleures sont essentiellement épuisées, et nos plus riches filons de minerais ainsi que nos combustibles fossiles les plus accessibles sont déjà en exploitation. Notre mauvaise gestion des pêcheries nous a empêchés de profiter pleinement de la désignation d'une zone de pêche côtière de 200 milles en 1977. Ces problèmes d'approvisionnement sont compliqués par la perspective d'une moindre demande dans les marchés mondiaux pour les produits de la forêt et la plupart des minéraux non combustibles. En outre, nos industries forestières et minières peuvent s'attendre à une concurrence de plus en plus serrée de la part de pays ayant des coûts de production inférieurs et cette concurrence se compliquera davantage du fait des progrès rapides dans la technologie des produits et de leur transformation.

Ces problèmes ne signifient pas que nos industries de ressources de base disparaîtront. Par rapport à d'autres pays, le Canada demeure bien doté en ressources naturelles. Les perspectives pour le pétrole et le gaz, certains des

minéraux, l'hydro-électricité, et les céréales de l'Ouest sont favorables. La valeur en dollars de la production dans le secteur des ressources continuera à augmenter, mais la part de production de ce secteur diminuera par rapport à d'autres secteurs de notre économie, même si ce déclin ne doit pas être aussi rapide qu'au cours des deux premières décennies de l'après-guerre. Le total des exportations des produits de ressources continuera à augmenter, et il est peu probable que les termes de l'échange nous soient sérieusement défavorables. De plus en plus, cependant, nous devrons remplacer nos exportations de matières premières par des exportations de produits ayant subi une plus grande transformation pour pouvoir préserver notre capacité à acheter des autres pays les biens et services qu'il nous faut importer. Cette courbe de déclin relatif signifie que, généralement, nous ne pouvons espérer de gain net d'emplois dans le secteur des ressources pour l'avenir : une proportion croissante des Canadiens se trouvera une place dans les usines ou dans les bureaux. En effet, le déclin de la part du secteur des ressources dans le nombre total des emplois est l'indice le plus net que ce secteur ne sera plus le moteur de la croissance économique.

La perspective d'un déclin de l'importance relative du secteur des ressources dans notre économie nationale ne justifierait pas que l'on néglige ses problèmes ou ses besoins. Ces industries restent essentielles à la vie économique de nombreuses régions du Canada. De plus, nous avons l'obligation morale de léguer à nos descendants une gamme d'industries viables dans ce secteur, fondées sur un patrimoine naturel aussi sûr et aussi sain que possible. Le succès du Canada dans l'exploitation de ses ressources relève tout autant de l'ingéniosité humaine que du patrimoine naturel, et de nombreux problèmes de ce secteur peuvent être surmontés, ou du moins amoindris, par des applications judicieuses de cette fameuse ingéniosité. Nous devons appliquer de nouvelles méthodes, de nouveaux procédés, de nouvelles politiques de nature publique et une nouvelle façon de penser aux problèmes de la sauvegarde parallèle de la compétitivité des industries de ressources et de l'intégrité de l'environnement naturel sur lequel elles se fondent.

■ **Au chapitre 12, la Commission énonce des recommandations détaillées pour les secteurs individuels. La ligne de force de nos recommandations pour relever les défis qui nous attendent dans chaque secteur, est la suivante :**

- **Pour l'agriculture, nous recommandons un éventail de mesures, allant de l'expansion des marchés étrangers à un accroissement de la recherche et du développement (R-D) jusqu'à la réforme des offices nationaux de gestion des approvisionnements et de mise en marché, en vue d'accroître l'efficacité d'un secteur plein de promesses à longue échéance.**
- **Pour les forêts, nous reconnaissons avoir hérité d'une mauvaise gestion et recommandons des modifications profondes dans le mode de fonctionnement de ce secteur, ainsi qu'une injection majeure d'investissements publics et privés.**
- **Pour ce qui est des pêcheries, il y a surtout absence de volonté politique, et nous recommandons des mesures qui s'appuieraient**

sur les réformes fondamentales exposées dans les rapports Kirby et Pearse en vue de rééquilibrer les politiques publiques qui favoriseront la viabilité économique des régions côtières du Canada.

- Dans le domaine minier, nous reconnaissons généralement les possibilités plus restreintes. Nous recommandons une approche plus réaliste d'ajustement et une réorientation vers un système fiscal qui tienne compte du facteur profit.
- Pour l'énergie, nous recommandons un nouveau cadre conceptuel fondé sur des principes d'efficacité, d'équité et de prévisibilité et sur la restructuration totale du régime fiscal en matière de pétrole et de gaz naturel.
- Pour ce qui est de l'environnement, nous reconnaissons le défi de plus en plus pressant qu'il faudra relever ainsi que la nécessité d'intégrer les décisions relatives à l'environnement avec celles du développement économique. Nous recommandons une série de mesures pour corriger les stimulants visant la protection de l'environnement et, proposons de façon générale, le renforcement du cadre de la réglementation.

Les commissaires estiment qu'il importe, même si la chose est difficile, d'évaluer les problèmes et les possibilités du secteur des ressources d'une manière plus globale, un peu à la façon des gouvernements qui se concentrent périodiquement sur les problèmes d'ensemble du secteur manufacturier.

■ Les grands principes suivants donnent un aperçu général des recommandations détaillées des commissaires concernant la gestion du secteur des ressources naturelles dans son ensemble.

- Nous concluons que, au Canada, étant donné notre riche patrimoine en ressources naturelles, il n'existe pas de contradiction, à longue échéance, entre la gestion, la préservation et la modernisation de l'infrastructure des ressources naturelles d'une part, et les perspectives de croissance des industries traditionnelles du secteur des ressources d'autre part. Par conséquent, nous croyons qu'il est vital d'intégrer les décisions d'environnement et les décisions de développement économique, et nos propositions dans chacun des secteurs particuliers de ce domaine reflètent cette perception. Ainsi, nous recommandons l'exécution d'une étude sur l'utilisation non agricole des meilleures terres arables, et nous insistons sur le souci que nous cause le problème de la détérioration des sols et de leur salinité. Nous appuyons l'injection massive de fonds, publics et privés, dans le reboisement et la sylviculture, et nous recommandons la prolongation des baux d'exploitation entre les gouvernements et les compagnies forestières afin d'encourager une gestion à long terme des concessions forestières. Finalement, étant donné que les ressources naturelles appartiennent au peuple canadien et qu'elles doivent être léguées à nos descendants, nous croyons que

les entrepreneurs privés doivent continuer à payer aux gouvernements des droits en fonction du degré d'exploitation pétrolière, gazière et minérale.

- À bien d'autres endroits de ce Rapport, nous prônons une intervention moindre de l'État; cependant, pour ce qui est des règlements sur l'environnement, nous sommes obligés de demander une plus grande intervention. À long terme, la tâche de la réglementation de l'environnement deviendra énorme. Nous assisterons à la croissance en nombre et en importance des projets susceptibles d'altérer l'environnement avec toujours plus de polluants et de dangers, avec des effets irréversibles, et parfois impossibles à mesurer, d'un éventail croissant de substances et de procédés industriels, et avec l'émergence des répercussions internationales de nos responsabilités vis-à-vis de l'environnement. Par conséquent, nous recommandons aux gouvernements de consentir davantage de crédits aux efforts analytiques requis pour appuyer cette tâche de réglementation à long terme. Nous recommandons en outre que les procédures fédérales en matière d'environnement soient consacrées par la législation et qu'il y ait harmonisation des procédures d'examen fédérales et provinciales.
- Les changements de tendance du commerce international présentent au secteur canadien des ressources, de nouvelles possibilités et de nouveaux problèmes. Notre aptitude à saisir ces possibilités – et à survivre à ces problèmes – dépendra de notre capacité à concevoir des stratégies adaptées au contexte global. Cette considération nous a incités à recommander que les secteurs, des céréales et des pêcheries adoptent des stratégies de mise en marché et de production qui leur donneront accès aux nouveaux marchés en pleine expansion des pays en voie de développement. Qu'il s'agisse d'étendre nos marchés ou de vaincre la concurrence, nous croyons qu'il est de l'intérêt du Canada d'œuvrer dans le sens du libre échange, multilatéral et bilatéral, avec les États-Unis, principal acheteur de matières premières canadiennes. Les problèmes d'ajustement qu'apporteront les échanges plus libres, et les tactiques de négociation qui seront nécessaires pour y parvenir, varieront selon le secteur de ressources concerné.
- Nous croyons que, dans bien des cas, une plus stricte adhésion aux principes du marché et une augmentation des incitations pour le secteur privé amélioreraient les perspectives des industries des ressources du Canada. Nous considérons, par exemple, qu'une politique des prix pour le pétrole et le gaz naturel, déterminée par les forces du marché, offrirait l'incitation essentielle à l'accroissement des efforts d'exploration et de production. Pour le pétrole, le gaz naturel et les produits miniers, nous croyons que la création d'un régime fiscal tenant davantage compte des profits que des volumes de production

encouragerait tant l'expansion des sources secondaires que la rationalisation par l'industrie de ses décisions d'allocation des ressources. Sans prôner la cession du droit de propriété sur les territoires boisés à l'industrie privée, nous suggérons que toute modification du système d'exploitation forestière prévoyant l'extension de la durée des baux d'exploitation déboucherait sur une gestion plus responsable des forêts. Finalement, nous recommandons le remplacement progressif des offices nationaux de mise en marché et de gestion des approvisionnements agricoles par un régime de stabilisation des revenus destiné à amortir les grandes fluctuations des revenus des exploitants agricoles.

- Nous croyons qu'il y a lieu d'améliorer sensiblement les modalités de réglementation et l'infrastructure de la manutention, des permis d'exploitation et des transports, qui appuient le secteur des ressources. Nous soulignons l'importance des effets du tarif du Nid-de-Corbeau sur le transport de toutes les marchandises en vrac, particulièrement des céréales de l'Ouest. Nous croyons qu'il faudra s'orienter davantage vers les principes du marché lorsque viendra le temps de revoir la *Loi sur le transport des grains de l'Ouest* et nous laissons au Comité d'enquête Hall sur la contribution du Nid-de-Corbeau le soin de conseiller des rajustements précis de cette contribution. Dans le secteur minier, nous reconnaissons que la structure de la réglementation est malaisée et lente, et nous recommandons aux gouvernements d'entreprendre l'examen systématique de leurs procédures en vue de les simplifier. Nous attirons également l'attention sur le fait que la gestion des pêcheries a trop souvent débouché sur la surcapacité, les tensions inutiles, l'inconstance de la qualité du produit et, du fait même, sur des occasions perdues. Pour ce qui est du pétrole et du gaz naturel, nous recommandons l'adoption d'un régime fiscal plus simple et d'une formule de prix plus pratique pour amenuiser l'incertitude à moyen et long termes.
- Le secteur des ressources a subi des transformations capitales depuis la Seconde Guerre mondiale. De nouveaux ajustements seront essentiels et inévitables, bien que peut-être moins spectaculaires que par le passé. Nous croyons que, lorsqu'une exploitation donnée n'a pas réussi à réaliser des profits au terme d'une certaine période, les ajustements sont inévitables et qu'il ne faut pas interférer; les gouvernements ne doivent pas appuyer les activités non rentables. On doit abandonner les mines qui ne peuvent plus produire un minerai concurrentiel et nous croyons qu'en général, le même principe s'applique aux pêcheries. Cependant, comme nous l'avons fait remarquer plus haut, l'action du gouvernement est nécessaire dans certains domaines pour prévenir la détérioration de la qualité des ressources renouvelables. En particulier, nous recommandons l'accroisse-

ment marqué des dépenses publiques et privées pour le reboisement de la forêt canadienne.

- On peut et on doit tenter d'équilibrer l'efficacité de l'exploitation et la justice envers ceux dont le gagne-pain dépend depuis longtemps des industries traditionnelles des ressources. Dans le cas de la famille agricole, nous reconnaissons les problèmes particuliers dus à l'accès limité de l'agriculteur à des capitaux libres, à l'instabilité des prix agricoles et au principe voulant que la terre soit léguée aux générations futures. Par conséquent, nous appuyons le maintien des régimes spéciaux de crédit agricole et, comme nous l'avons mentionné, nous encourageons vivement la prise en considération d'un régime de stabilisation des revenus pour remplacer les commissions nationales de gestion et d'approvisionnement. Par la même occasion, nous appuyons le remplacement de l'assurance-chômage pour les pêcheurs par de nouvelles primes de production et par un programme de stabilisation des revenus, régime qui encouragerait un comportement plus efficace sans réduire les profits d'ensemble. Les pêcheurs seraient également admissibles à des suppléments de revenu en vertu du Régime universel de sécurité du revenu (RUSR), proposés dans nos recommandations sur la sécurité sociale. Dans le secteur minier, nous recommandons la prestation d'une aide à l'adaptation pour les collectivités et les personnes touchées par l'abandon de mines.
- La recherche produit de gros dividendes, mais ses bénéfices semblent souvent trop lointains pour justifier les dépenses aux yeux de l'exploitant de ressources naturelles. Nous reconnaissons qu'il doit y avoir un renouvellement des efforts canadiens dans la recherche fondamentale, surtout dans les industries traditionnelles des ressources, pour que le Canada puisse rattraper les progrès effectués dans les pays concurrents. La recherche sur l'appauvrissement des sols et les nouvelles variétés de récolte mérite un financement à long terme de la part du gouvernement. Il en est de même des recherches relatives à l'aquiculture ainsi qu'à l'entretien et à l'amélioration des forêts. Nous avons également recommandé de consacrer davantage de crédits à la formation en foresterie. Enfin, nous appuyons l'accélération des efforts de recherche dans le domaine de la gestion de l'environnement où, selon nous, il importe de disposer d'une capacité institutionnelle et systématique de consultation scientifique.
- Étant donné l'importance des ressources naturelles pour les perspectives économiques du Canada et la nécessité d'adopter une optique plus intégrée des problèmes et des possibilités de l'ensemble du domaine des ressources, nous recommandons la création d'un Conseil des ministres des ressources naturelles pour guider et accroître la collaboration fédérale-provinciale. Nous reconnaissons que divers groupes ministériels (sur

l'agriculture et les mines) existent déjà, mais nous croyons qu'il importe d'élaborer une stratégie coordonnée, couvrant toute la gamme des ressources naturelles et s'inspirant des principes énumérés ci-dessous. Nous recommandons également la création, au sein du gouvernement fédéral, d'une plus grande capacité d'analyse des contributions et des problèmes du secteur des ressources naturelles.

PARTIE V

Ressources humaines et soutien social

Conclusions et recommandations

La Commission voudrait faire un certain nombre d'observations d'ordre général sur les questions étudiées dans la présente section. Plusieurs des principales recommandations formulées ici constituent un tout et il vaudrait mieux les considérer dans leur ensemble, plutôt que séparément. C'est appliquées simultanément, en effet, que les réformes préconisées à l'égard de l'assurance-chômage (A-C) et les nouveaux programmes appelés Régime universel de sécurité du revenu (RUSR) et Programme temporaire d'assistance au recyclage (PTAR) produiront tout leur effet. Les économies réalisées grâce à la réforme du Régime d'assurance-chômage serviraient à financer le PTAR, alors que le RUSR permettrait l'octroi d'une aide pécuniaire, là où l'adaptation aurait entraîné une perte de revenu. Le PTAR accentuerait l'effet des changements proposés du Régime d'assurance-chômage, ouvrant ainsi la voie à un rééquilibre économique, alors que, par ailleurs, le RUSR, combiné à certains éléments du PTAR, pourrait amortir d'éventuelles conséquences préjudiciables aux particuliers.

Considérant la modicité des fonds que, selon les critères de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), le Canada consacre à son secteur social, rien ne justifie vraiment qu'on aille puiser dans l'enveloppe sociale pour réduire le déficit. Il n'empêche, cependant, qu'en réaffectant les dépenses dans le cadre d'une nouvelle structure, on améliorerait le régime de telle sorte que l'on pourrait, au même prix, fournir une aide à ceux qui en ont le plus besoin.

Les commissaires n'entrevoient aucune tendance de nature à compromettre inévitablement la viabilité des programmes sociaux. Certes, le vieillissement de la population et les exigences nées de la mutation technologique et économique nous imposent une planification soignée; mais rien de tout cela ne

pèsera d'un poids insoutenable sur nos programmes, surtout si les réformes suggérées dans cette partie du Rapport sont appliquées.

Nous sommes d'avis que le régime fiscal et celui des paiements de transfert ne sauraient être valablement étudiés séparément. Il s'ensuit donc que toute grande réforme des programmes relatifs à la sécurité du revenu devra s'accompagner d'une refonte, au moins partielle, de l'impôt sur le revenu des particuliers.

Le marché du travail et l'assurance-chômage

Les commissaires ont conclu, suite à leur étude du marché canadien du travail, que les principaux objectifs du Canada consistent à créer des emplois et à améliorer la situation individuelle des Canadiens, en éliminant des programmes actuels les mesures incitatives qui n'ont plus lieu d'être. Notre analyse part de l'hypothèse que les taux de participation de la main-d'œuvre évolueront dans le même sens qu'aujourd'hui et que les femmes entreront en plus grand nombre sur le marché du travail. Bien que ces tendances n'aient essentiellement rien d'inquiétant, surtout si l'on adopte l'hypothèse exposée dans la Partie III du Rapport voulant que l'offre de main-d'œuvre crée elle-même sa propre demande, il n'en demeure pas moins qu'elles laissent présager, pour les cinq à huit prochaines années, des niveaux élevés et constants de chômage, qui ne cesseront de préoccuper les décideurs de nos politiques et accroîtront sensiblement les besoins des Canadiens en matière de formation.

Dans notre analyse du marché du travail, nous signalons que le chômage actuel est, dans une très large mesure, attribuable à l'insuffisance de la demande totale de main-d'œuvre ou à des causes structurelles, comme l'incompatibilité entre les emplois offerts et les aptitudes requises pour les occuper. Nous avons abordé dans la Partie III la question de l'insuffisance de la demande. Nous recommandons ici un ensemble de mesures propres à faciliter l'adaptation et la formation et à réduire ainsi le chômage structurel. Sans les changements de structure que nous préconisons, il sera presque impossible, même à longue échéance, de réduire le chômage en deçà de 6,5 à 8 pour cent de la population active.

Une partie de l'accroissement du chômage est imputable à nos régimes actuels d'assurance-chômage, car en « allégeant » le fardeau du chômeur, on l'encourage, dans certains cas, à ne pas chercher activement du travail. D'autre part, en lui accordant, dans certaines régions, 40 semaines de prestations après 12 semaines d'emploi, on favorise le chômage cyclique, ce dont abusent les employeurs et les employés. Encore une fois, le fait de prolonger la période des prestations dans certaines régions uniquement ne favorise pas l'adaptation de la main-d'œuvre et prive de tels prolongements un grand nombre de personnes sans emploi. Du fait également que le barème des primes n'a rien à voir avec le risque de chômage, le régime actuel pénalise tant les employeurs que les employés réguliers, au profit d'entreprises à profil d'embauche instable et de travailleurs inconstants.

■ Les commissaires recommandent que le gouvernement fédéral étudie, au sujet de l'assurance-chômage, la série de modifications suivantes :

- une tarification fondée sur l'expérience en fonction du risque de chômage; les primes seraient calculées, autant que possible, pour chaque entreprise individuellement;
- une réduction des prestations à 50 pour cent des gains assurables;
- une prolongation à 15, voire 20 semaines de travail assuré au cours de l'année précédente;
- une réduction du rapport entre la période maximale de prestations et la période minimale d'emploi, en établissant, par exemple, un ratio de deux ou trois semaines de travail pour une semaine de prestations;
- la suppression de la période supplémentaire de prestations fondée sur le taux régional du chômage.

La réduction des niveaux de prestations et la suppression de la période supplémentaire dans certaines régions réduiraient chacune d'au moins un sixième le coût de l'A-C. Les économies réalisables grâce aux autres modifications sont tellement liées au changement de comportement que la Commission n'a pas les moyens nécessaires pour les évaluer. Considérant le taux de chômage du mois d'avril 1985, on réaliserait probablement une économie d'environ 4 milliards de dollars.

- Les commissaires recommandent donc ce qui suit :
  - que les économies découlant des trois premières réformes de l'A-C servent à réduire l'ensemble du barème des primes (les prestations supplémentaires régionales sont financées sur le Fonds du revenu consolidé);
  - que l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés soit rehaussé d'un montant égal aux réductions des primes, en vue de créer un fonds pour le Programme temporaire d'assistance au recyclage. Les économies réalisées grâce à la suppression de la période supplémentaire de prestations devraient être versées à ce fonds.

■ La Commission recommande que le fonds en question serve à financer un programme temporaire d'assistance au recyclage, pour venir en aide aux Canadiens qui n'ont plus droit aux prestations d'A-C, à condition toutefois qu'ils soient disposés à se déplacer ou à se perfectionner pour améliorer leurs chances de trouver un emploi. Le programme prévoirait une aide très largement consentie couvrant ce qui suit :

- les programmes transférables de subvention des salaires;
- les subventions au titre de la mobilité de la main-d'œuvre;
- les programmes de formation;
- la retraite anticipée.

Le PTAR pourrait servir, en outre, à dédommager qui de droit de la perte d'éléments d'actif, comme le logement, attribuable au déclin des collectivités. Il faudrait également mettre en commun les contributions au fonds du PTAR pour qu'elles servent à financer les travailleurs désireux d'acheter des actions dans des entreprises qui, autrement, fermeraient leurs portes, ou d'investir dans des projets locaux de développement économique. En général, le droit des travailleurs à bénéficier du fonds du PTAR devrait être proportionnel à leur ancienneté sur le marché du travail, du fait que les plus âgés d'entre eux auront, plus que les jeunes, du mal à se réadapter.

■ Les commissaires recommandent de maintenir la politique actuelle d'un salaire égal pour un travail égal, malgré les effets négatifs qui peuvent en découler. En effet, si cette politique est appliquée indépendamment des programmes d'action positive, par exemple, elle peut limiter les occasions d'emploi pour les groupes défavorisés. De plus, elle peut conduire les Canadiens à se départir d'un système de rémunération régi par les lois qui mettent l'accent sur les chances égales d'emploi à travers les programmes d'action positive, plutôt que de s'attacher au principe de la valeur égale. Les commissaires partagent, dans l'ensemble, le point de vue de Madame le juge Rosalie Abella concernant :
- l'imposition légale des programmes d'action positive à tous les employeurs régis par le Code canadien du travail;
- l'encouragement des provinces à assumer la relève;
- l'insertion d'une clause à cet effet dans tous les marchés conclus par le gouvernement fédéral ou les sociétés d'État.

Nous n'avons pas l'impression, cependant, qu'on ait prêté une attention suffisante aux coûts des programmes de l'égalité des chances en matière d'emploi et, plus spécialement, aux questions touchant l'équité envers les divers groupes de Canadiens défavorisés.

■ Nous recommandons dès lors que le programme soit appliqué par étapes, au moyen :
- soit d'un programme expérimental d'action positive de trois ans dans les sociétés d'État;
- soit de consultations soutenues avec le secteur privé, pour que le programme soit mis en œuvre d'ici trois ans, de façon efficace et au moindre coût.

La Commission est d'avis que les programmes en question répondront aux attentes, dans la mesure où ils seront appuyés par des lois pertinentes et des organismes d'application.

■ Nous recommandons par conséquent ce qui suit :
- que des mesures législatives, plutôt que de simples directives, viennent consacrer le principe de l'égalité des chances en matière d'emploi;

– que la Commission fédérale des droits de la personne obtienne un financement qui réponde pleinement à ses besoins.

■ Les heures de travail dans une entreprise sont nécessairement fixées d'un commun accord entre l'employeur et les employés, de façon à harmoniser les exigences de la production et les souhaits des travailleurs. La Commission a cependant relevé certains facteurs qui compromettent artificiellement la réalisation d'une telle entente et qu'il faudrait, à son avis, éliminer, pour donner plus de souplesse aux arrangements relatifs aux conditions de travail, à la grande satisfaction des employés, et pour une productivité accrue.

- Les commissaires recommandent notamment :
  – que les primes d'A-C, d'assurance contre les accidents du travail et les contributions au Régime de pensions du Canada (RPC) soient calculées en fonction du salaire horaire et plafonnées sur cette base, plutôt que sur les prestations hebdomadaires ou annuelles;
  – qu'on élimine le préjugé qui se manifeste à l'égard de certaines catégories d'emplois à temps partiel, en accordant à ces catégories des droits aux congés payés ou au préavis de licenciement identiques à ceux dont bénéficient les autres catégories;
  – que l'on favorise le calcul au prorata des avantages sociaux. □

L'immigration

La politique canadienne en matière d'immigration est assortie, depuis une dizaine d'années, de restrictions plus importantes que par le passé, tant en ce qui concerne le nombre d'immigrants que les normes d'admission. Nous ne pensons pas que ces restrictions soient réellement nécessaires ou appropriées, compte tenu des prévisions de croissance démographique à long terme du Canada. Nous nous inquiétons cependant des conséquences qui découleraient, pour le pays, d'une politique d'immigration plus libérale.

■ C'est pourquoi nous recommandons :

- de procéder à un examen approfondi des tendances démographiques du Canada et de leurs répercussions sur la politique future du gouvernement à cet égard;
- d'étudier par la même occasion, au moyen d'un débat public ou tout autrement, les conséquences d'ordre culturel, social et linguistique de différentes politiques d'immigration;
- d'élaborer un plan à long terme en matière d'immigration, prévoyant, sous réserve des résultats de l'étude mentionnée ci-dessus, l'admission de plus forts contingents d'immigrants sur un certain nombre d'années; celui-ci mettra l'accent sur les

compétences et les aptitudes générales des candidats, plutôt que sur des considérations étroites d'ordre professionnel. □

Les relations patronales-ouvrières

■ La Commission note le rôle prépondérant que jouent les associations de travailleurs au Canada et dans les autres pays développés au regard de l'amélioration des salaires et des conditions d'emploi. Nous proposons, à ce sujet, à tous les gouvernements canadiens de prévoir un cadre législatif à l'appui de ces associations et des négociations collectives.

Le système antagoniste qui régit les relations patronales-syndicales devrait être réexaminé, car il faut que les directions se sensibilisent aux inquiétudes des travailleurs relatives à la sécurité d'emploi et à leur satisfaction professionnelle, tout en faisant appel aux ressources souvent inexploitées des travailleurs pour améliorer la productivité et la qualité du produit. Il incombe aux syndicats de faciliter ce processus et d'y participer, sans trahir les intérêts des travailleurs, en assumant aussi la responsabilité supplémentaire d'assurer à l'entreprise une position concurrentielle qui garantisse sa survie.

Les mesures suivantes étant de nature à réduire le nombre des grèves et des lock-out, la Commission recommande ce qui suit :

- d'autoriser les commissions des relations de travail à créer des unités de négociations multipatronales et multisyndicales, toutes les fois où cela faciliterait les négociations. Facultative, la création de ces unités serait faite à la demande de l'un des intéressés ou des deux;
- d'amener les parties à un conflit industriel à partager davantage d'informations.

Les commissaires doutent que des conventions de courte durée ou que la centralisation imposée des structures de négociation puissent sensiblement améliorer les relations patronales-ouvrières. Les changements à cet égard doivent donc procéder de la volonté des parties. Le droit de grève ou de lock-out serait raisonnablement limité, afin de ne pas affecter la santé et la sécurité publiques.

Les relations entre employeurs et travailleurs au Canada semblent s'améliorer plus facilement au niveau des entreprises, des industries individuelles et des sections syndicales. Des solutions à l'échelle nationale ou provinciale ne seraient peut-être pas aussi efficaces que des solutions locales.

- Les commissaires recommandent donc aux gouvernements d'appuyer des initiatives locales et facultatives telles que :
  - les programmes de médiation préventive;
  - les programmes relatifs à la qualité de vie au travail;
  - les ententes portant sur la participation aux bénéfices et sur les indemnités.

■ L'importante question de l'hygiène et de la sécurité au travail gagne du terrain. Des améliorations étant encore possibles en ce domaine, la Commission recommande ainsi :

- que les hautes directions des sociétés accordent plus d'attention à ce domaine, afin d'éviter une intervention gouvernementale plus poussée;
- que la tarification fondée sur l'expérience serve, de façon générale, à calculer les primes d'assurance contre les accidents de travail, en vue d'encourager les entreprises, par ce mode de financement direct, à réduire au minimum les problèmes d'hygiène et de sécurité au travail. Les primes refléteraient ainsi fidèlement le coût, pour la société, de conditions de travail hasardeuses.
- que le principe de la responsabilité interne, de préférence à celui de l'ingérence accrue du gouvernement, soit maintenu et appliqué. Il faudrait donc à cet effet :
  - exiger des onze gouvernements du Canada qu'ils instituent des comités paritaires patronaux-ouvriers sur l'hygiène et la sécurité au travail, tels que neuf des onze gouvernements les ont déjà définis;
  - confier à ces comités la responsabilité effective à cet égard, au lieu de simples fonctions consultatives.
- Il y aurait lieu que les gouvernements reconsidèrent leurs normes, au fur et à mesure qu'ils disposent de nouvelles informations sur les risques des métiers. Une telle révision est indispensable pour s'attaquer aux problèmes de l'hygiène en milieu de travail. À l'échelle nationale, le Centre canadien d'hygiène et de sécurité au travail est l'organisme le mieux placé, pour fixer les normes que les instances gouvernementales compétentes se chargeraient ensuite d'appliquer.

Les commissaires ont particulièrement à cœur les questions d'hygiène au travail. La période d'incubation des maladies professionnelles étant généralement assez longue, il est souvent difficile d'évaluer les effets de l'activité industrielle sur la santé des travailleurs et d'établir un lien direct entre le milieu de travail et certaines affections dont les travailleurs sont victimes. De ce fait, les programmes d'indemnisation des travailleurs ne répondent plus à nos besoins en matière de maladies professionnelles.

- Outre la recommandation sur l'évolution périodique des normes et du contrôle des opérations, les commissaires proposent :
  - que les gouvernements fédéral et provinciaux envisagent d'ores et déjà la mise en place d'un régime universel d'assurance-invalidité, pour faire face aux effets à long terme des problèmes de santé au travail et à d'autres formes d'incapacités qui frappent la population en âge de travailler. On pourrait y parvenir en convertissant le régime d'indemnisation des travailleurs en un régime universel d'assurance-invalidité, ou

bien en élargissant les dispositions actuelles et pertinentes du Régime de pensions du Canada (RPC) ou du Régime des rentes du Québec (RRQ). Mais presque rien n'a été fait jusqu'ici pour donner suite à cette idée. □

L'éducation et la formation

Les programmes d'éducation et de formation jouent plusieurs rôles. C'est grâce à eux que les jeunes Canadiens apprennent à vivre ensemble et qu'ils acquièrent les connaissances et les aptitudes qui répondent aux besoins du marché du travail. Ils ouvrent également la voie à la promotion sociale. Nos établissements d'enseignement postsecondaire sont la principale source de recherche pure et appliquée et sont des dépositaires importants de notre culture.

Les commissaires sont d'avis que l'importance de l'enseignement et de la formation postsecondaires ne diminuera pas avec les années; au contraire, elle s'accentuera de pair avec les niveaux élevés de connaissance et de recherche qui seront exigés à l'avenir. L'importance des programmes de formation, en particulier ceux de formation industrielle, ira croissant, à mesure que les Canadiens s'adapteront aux conditions changeantes du marché du travail. Le Programme temporaire d'assistance au recyclage (PTAR) jouera sans doute un rôle de premier plan à cet égard, en raison de la très grande place qu'il réserve à la formation.

Les commissaires sont préoccupés par plusieurs aspects de notre système d'enseignement et de formation et sont persuadés notamment de ce qui suit :

- qu'il est souhaitable et possible d'atteindre de plus hauts niveaux d'excellence;
- qu'il nous faut un système plus souple;
- que les Canadiens à faible revenu n'exploitent pas suffisamment le système de l'enseignement postsecondaire;
- que les accords de transfert fédéraux-provinciaux sont dépassés;
- que la balance au regard de la formation dans l'industrie, par opposition à la formation en institution d'enseignement, penche encore trop en faveur de celle-ci;
- que le recyclage et le perfectionnement des adultes est insuffisant.

Les commissaires souhaitent que les mécanismes de financement de l'enseignement postsecondaire soient refondus, afin que celui-ci devienne plus dynamique, compétitif et diversifié. Les modalités régissant les paiements actuels de transfert au titre du financement des programmes établis (FPE) ne répondent pas à ces objectifs. Il faudrait les modifier, en vue d'encourager la réforme du système, tout en minimisant l'intervention directe du fédéral dans ce champ de compétence provinciale et tout en ne négligeant pas les objectifs nationaux.

De très longues discussions intergouvernementales, sans caractère officiel, ont eu lieu au cours des cinq dernières années au sujet des accords sur les paiements de transfert au titre de l'enseignement postsecondaire, mais elles n'ont pas encore débouché sur des négociations formelles. Les commissaires

estiment que le gouvernement central et les provinces devraient immédiatement engager des pourparlers, en vue de trouver d'autres modes de financement que les mécanismes actuels fort insatisfaisants, car l'incertitude qui plane à ce sujet retarde les réformes qui s'imposent dans ce secteur. Une gamme d'options s'offre au gouvernement fédéral qui pourrait :

- se dessaisir complètement de ce dossier et céder aux provinces un nombre suffisant de points d'impôt pour suppléer à ses contributions actuelles;
- revenir à la formule de financement antérieure au FPE;
- verser un montant égal au financement « en propre » des provinces, mis à part les points d'impôt transférés au titre du FPE;
- geler ses contributions de base au niveau actuel ou à un niveau légèrement inférieur et consentir aux provinces un montant correspondant aux fonds nouveaux qu'elles consacrent à l'enseignement. Le gouvernement pourrait, par ailleurs, affecter des sommes additionnelles à des travaux poussés de recherche dans les universités;
- financer directement les étudiants, compte tenu des frais variables de l'enseignement postsecondaire (EPS).

La Commission ne recommande nullement que le gouvernement fédéral mette fin à sa participation à l'EPS. La plupart des avantages de l'enseignement postsecondaire ont en effet une portée nationale et les gouvernements provinciaux pourraient avoir tendance, sans une présence fédérale, à sous-alimenter ce secteur, surtout s'ils estiment que les diplômés quitteront la province. De nombreux exposés et mémoires ont souligné l'importance de la participation fédérale dans ce domaine.

Parmi les options relatives au partage des frais, relevons celles qui suivent :

- le retour aux accords antérieurs au FPE, qui constitue un pas en arrière vers un système foncièrement insatisfaisant;
- le versement d'une contribution fédérale égale au financement « en propre » des provinces; cela représenterait une réduction massive des subsides fédéraux, qui pourrait ne pas être compensé par les provinces et qui se répercuterait sur les établissements d'enseignement déjà aux prises avec des difficultés;
- le blocage des contributions fédérales de base et le versement d'un montant égal aux accroissements. Les dépenses provinciales au titre de l'EPS se prêtent très peu aux « pressions » de cette option, qui constitue donc un mauvais point de départ. C'est elle, cependant, qui semble la plus avantageuse dans sa catégorie, surtout si l'on consacre une partie des fonds additionnels à la recherche.

Aucune des options de partage des coûts ne nous semble satisfaisante, sinon peut-être la dernière. Aucune n'est de nature à encourager les maisons d'enseignement à atteindre les niveaux de souplesse et d'excellence que les commissaires jugent souhaitables. Nous sommes d'avis que les accords institutionnels complexes portant sur l'EPS ont considérablement entravé ce niveau d'enseignement, au détriment des étudiants et de toute la société. C'est pourquoi, nous croyons que l'option du financement direct des étudiants, bien qu'elle soit la plus radicale et la plus difficle à faire accepter aux maisons

d'enseignement et aux gouvernements, serait quand même la meilleure. Pour l'appliquer, il faudrait procéder aux changements que voici :

- le gouvernement fédéral mettrait fin à la partie des subventions qu'il paie comptant aux provinces, en vertu du FPE et au titre de l'EPS. Il céderait à ses homologues provinciaux des points d'impôt équivalant à l'abattement consenti au Québec. L'ensemble de la subvention au comptant du FPE, comprenant les paiements d'aide à l'adaptation, serait remplacé par un crédit d'impôt à l'éducation ou par une subvention, indexés annuellement au taux de croissance du PNB;
- les gouvernements provinciaux seraient invités à libérer le barème des frais de l'enseignement postsecondaire;
- les transferts aux maisons d'enseignement pourraient être avantageusement calculés sur la base d'un montant égal pour chaque étudiant, sans distinction entre les programmes d'études et en fonction du nombre des candidats inscrits;
- l'étudiant devrait assumer une partie des frais d'enseignement, après quoi la contribution fédérale varierait selon les dépenses et les frais d'études jusqu'à concurrence d'un montant déterminé, cette variation étant directement liée aux seules dépenses d'enseignement. Nulle pression ne devrait s'exercer, au moyen d'une échelle mobile de subventions, pour pousser l'étudiant à s'inscrire à des programmes « en demande »;
- une partie des transferts actuels au titre du FPE (majorée de fonds supplémentaires) serait réorientée vers divers conseils qui accordent des subventions afin de commencer à couvrir les frais généraux de la recherche subventionnée.

Une variante à cette approche prévoirait l'octroi de subventions plus élevées aux post-diplômés qu'aux étudiants du premier cycle. Cette approche « revaloriserait » considérablement l'enseignement postuniversitaire aux yeux des établissements d'enseignement, encourageant ainsi la spécialisation et l'excellence.

■ **Les commissaires recommandent instamment au gouvernement fédéral et aux provinces d'entamer sans délai des négociations visant à rectifier cette situation insatisfaisante et d'examiner toute une série d'options, comme celles que nous avons proposées ici, afin de parvenir de toute urgence à une entente. Nous sommes d'avis que les options suivantes méritent d'être étudiées, à savoir :**

- **remplacer les transferts gouvernementaux par des transferts directs aux étudiants. Une attention particulière devrait être accordée à la variante que nous proposons, qui est d'octroyer des subventions plus élevées aux post-diplômés;**
- **geler à leur niveau actuel les paiements en espèces du gouvernement central; celui-ci verserait aux provinces un montant équivalant à l'accroissement de leurs dépenses au titre de l'EPS;**
- **geler à leur niveau actuel les paiements au comptant du gouvernement fédéral, quitte à réaffecter une fraction considérable (peut-être la moitié) des accroissements à la recherche**

universitaire. Le reliquat servirait à dédommager les provinces de leurs subventions supplémentaires aux universités, à raison de 25 pour cent de ces montants.

■ En ce qui a trait tout spécialement à l'enseignement primaire et secondaire, nous recommandons la création d'une commission nationale indépendante chargée de surveiller la qualité et les normes de ces deux cycles d'études, d'effectuer des recherches dans des domaines connexes et d'en noter les résultats. Nous invitons instamment le secteur privé à prendre les devants pour créer et financer cette commission. Quant à la refonte des programmes de formation professionelle, les commissaires estiment que le gouvernement s'est engagé dans la bonne voie et qu'il faut essayer de soutenir l'intérêt que suscitent aujourd'hui la formation en cours d'emploi et la formation axée sur la profession.

■ La Commission recommande également au gouvernement fédéral :

- de prévoir une subvention spéciale à l'intention des nouveaux venus sur le marché du travail, qui n'ont pas reçu une formation professionnelle ou une éducation postsecondaire. Cette subvention serait notamment accordée aux jeunes de 15 à 18 ans et aux femmes qui entrent dans le marché du travail rémunéré, une fois dégagées de leurs responsabilités familiales. Cette initiative serait financée par la suppression de certains programmes de création d'emplois pour les jeunes;
- d'instituer, dans le cadre de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, un Régime enregistré d'épargne pour congé d'études (REECE), qui permettrait aux travailleurs de financer leur formation. Il faudra soigneusement sélectionnner les programmes qui bénéficieraient de ce REECE et, éventuellement, stipuler que les intéressés ne pourront s'en prévaloir que s'ils terminent leur programme de formation ou d'études.

Les commissaires font observer que le PTAR, dont on a parlé précédemment, pourrait sensiblement accroître la demande en matière de formation au Canada.

L'accès à l'enseignement postsecondaire des étudiants à faibles revenus jouerait un grand rôle dans l'avancement de leur carrière. Pour une foule de raisons, les étudiants de cette catégorie n'entreprennent pas de hautes études autant que les jeunes de la classe moyenne, entravant ainsi leur promotion sociale et l'efficacité de la main-d'œuvre au Canada. Plusieurs des obstacles que les étudiants à faibles revenus doivent surmonter ne disparaîtront pas du jour au lendemain par la seule volonté du gouvernement. Le milieu familial et social et les pressions qui s'exercent à l'intérieur d'un même groupe ne sont pas susceptibles à une influence directe. Mais les gouvernements peuvent et doivent faire en sorte que les considérations financières ne viennent pas compromettre l'éducation de ces jeunes. La Commission recommande donc

instamment que l'on s'attache davantage à améliorer les possibilités d'accès de ces étudiants à l'enseignement postsecondaire.

■ Nous recommandons, à tout le moins, que le Programme canadien de prêts aux étudiants et les programmes provinciaux équivalents soient maintenus et que le plafond des prêts soit modifié, de pair avec les changements de politique que nous proposons dans ce Rapport, afin de supprimer les obstacles d'ordre financier qui excluraient de l'enseignement supérieur les candidats qualifiés à faibles revenus. Nous aimerions également souligner l'importance de continuer à octroyer des bourses aux étudiants qui excellent dans leurs études sans tenir compte du revenu des intéressés, et d'offrir une aide financière aux étudiants à revenus moyens et faibles qui, autrement, hésiteraient à poursuivre leurs études, ou ne le pourraient pas.

Les commissaires constatent, non sans inquiétude, que le Programme canadien de prêts aux étudiants parvient de moins en moins à leur assurer l'indépendance financière. C'est pourquoi, nous ne rejetons pas l'idée de consentir des prêts à échéance indéterminée et recommandons aux gouvernements d'envisager cette possibilité. □

Les programmes de sécurité du revenu

De l'avis de la Commission, le Canada ne connaîtra pas de difficultés insurmontables au cours des vingt-cinq prochaines années. Les commissaires croient cependant que beaucoup de Canadiens, sinon la plupart, devront s'adapter aux changements, de façon à mettre toutes les chances de leur côté. Le plus souvent, cette réadaptation se fera sans douleur; d'autres fois, elle sera difficile, surtout pour les Canadiens à faible revenu, les familles avec enfants, dont les rentrées sont insuffisantes pour couvrir leurs besoins, ainsi que les travailleurs qui se trouvent dans des régions éloignées ou qui occupent des emplois marginaux. La mutation économique a toujours causé et causera encore plus d'embarras à cette catégorie de citoyens qu'à ceux de la classe moyenne. De plus, et abstraction faite des effets de cette évolution, plus d'un million de familles canadiennes ne peuvent s'offrir aujourd'hui que le strict nécessaire et beaucoup d'entre elles se situent dans la catégorie des « travailleurs pauvres », c'est-à-dire les familles dont un ou plusieurs membres travaillent toute l'année ou presque, mais dont le revenu est quand même insuffisant pour répondre à leurs besoins.

Les Canadiens moyens ou aisés disposent de toutes sortes d'aide publique ou privée pour franchir le cap de la transition économique. Leur instruction ou leur formation professionnelle sont subventionnées par les contribuables ou par leurs employeurs, qui assument une bonne partie des frais de cette réadaptation. Il s'est avéré que, de façon générale, plus on est pauvre, plus on se retrouve tout seul à affronter les forces combinées du destin et des changements.

Pour ces raisons et pour d'autres encore, les commissaires sont d'avis que tous les Canadiens ont le droit et l'obligation de partager les coûts de

réadaptation et de venir en aide à ceux qui en ont besoin. C'est ce principe qui sert d'assise à un grand nombre de nos programmes concernant la sécurité d'emploi, et il doit en être toujours ainsi.

Nous sommes convaincus que les programmes actuels de dépenses fiscales relatives aux particuliers et les paiements de péréquation suffiraient à mettre en train un régime universel d'aide à tous les Canadiens qui en ont besoin; cependant, les programmes d'aide actuels présentent des lacunes, telles que la sécurité des Canadiens qui n'est plus assurée comme il se doit. Nous estimons que le Canada peut faire bien plus qu'il n'a fait jusqu'ici pour venir en aide aux travailleurs dans le besoin et à ceux qui entreprennent de se réadapter pour leur propre avenir et celui de leurs enfants.

■ Le Programme temporaire d'assistance au recyclage est un pas dans cette voie, mais d'autres réformes sont nécessaires. C'est pourquoi les commissaires estiment que la meilleure façon d'asseoir les programmes canadiens de sécurité du revenu serait d'instituer un Régime universel de sécurité du revenu (RUSR) garantissant un revenu à tous sans distinction, sous réserve d'une réduction récupérable par voie d'imposition à un taux relativement faible.

- Nous recommandons, par conséquent, que le RUSR remplace les programmes fiscaux et les transferts fédéraux actuels et notamment :
  - le Supplément du revenu garanti (SRG);
  - les allocations familiales;
  - le crédit d'impôt pour enfants;
  - l'exemption de personnes mariées;
  - les exemptions pour enfants;
  - la part fédérale des Programmes d'assistance sociale du Canada (PASC);
  - les programmes fédéraux de logement;
  - les programmes sociaux de logement du gouvernement fédéral.
- Le remplacement de ces programmes permettrait de garantir en 1985 un revenu approximatif de 2 750 dollars par adulte et pour le premier enfant d'une famille monoparentale, et de 750 dollars à chaque enfant. Ces prestations seraient réduites de 20 pour cent, à mesure que d'autres revenus viendraient s'y ajouter. Les personnes agées devraient recevoir une prestation supérieure à 2 750 dollars. Le revenu garanti aux adultes pourrait atteindre 3 825 dollars, si les exemptions personnelles d'impôt disparaissaient aussi.
- Le RUSR devrait prendre effet en même temps que les modifications générales que nous proposons pour l'assurance-chômage. Il s'appliquerait en deux temps : la première étape entraînerait immédiatement la suppression des allocations familiales et les crédits et exemptions d'impôt pour enfants, qu'on remplacerait par une subvention ou un crédit d'impôt de 1 000 dollars par an

en 1985, payables mensuellement. Les familles dont le revenu annuel ne dépasse pas 26 000 dollars toucheraient le montant intégral. Au-delà de ce revenu, les prestations seraient réduites de 25 pour cent. La tarification fondée sur l'expérience s'appliquerait immédiatement à l'A-C, alors que les prestations d'assistance sociale seraient restructurées, de façon à ce que la réduction actuelle, liée au niveau de l'emploi et des dépenses qui les régit, cède la place à une réduction de 50 pour cent. Avec la seconde étape qui prendrait fin au début de 1988, toutes les modifications détaillées ci-dessus relativement aux PAC, RUSR et PTAR seraient chose faite.

Les commissaires font observer que les niveaux des prestations et les structures qu'ils recommandent ont un caractère simplement indicatif. S'ils nous semblent adéquats au milieu de 1985, ils varieront certainement avec le temps. De plus, l'interrelation qui existe entre les garanties de base et les taux de récupération fiscale, par exemple, sont sujets à modification, si l'on veut qu'ils produisent d'autres effets.

Nous voulons aussi souligner que, si le gouvernement fédéral peut, à lui seul, prendre l'initiative de ces réformes, ces dernières seront bien plus efficaces si elles intervenaient en même temps que les changements aux programmes provinciaux. La raison principale en est que les recettes fiscales des provinces augmentent toutes les fois que le gouvernement fédéral met fin à une exemption ou à une déduction. Pour que ces programmes produisent leur plein effet sur la politique sociale, il faudra soit que les gouvernements s'entendent pour rajuster les paiements de transfert, soit que les provinces cèdent à l'autorité fédérale des points d'impôt en contrepartie des transferts de recettes.

- Les commissaires recommandent, par conséquent, que le gouvernement central et les provinces étudient, de toute urgence et attentivement, les propositions ci-dessus. Nous insistons auprès du gouvernement d'Ottawa afin qu'il les inclue à l'ordre du jour d'une prochaine conférence des premiers ministres canadiens pour ensuite les appliquer sans délai.

Notre propos n'est pas d'assurer des prestations suffisantes à tous les Canadiens qui n'ont aucune source de revenu, car tel n'est pas l'objectif du RUSR qui se veut essentiellement un programme d'appoint visant à pallier le déséquilibre qui existe fréquemment entre le revenu et les besoins. C'est pourquoi nous recommandons aux gouvernements provinciaux de ne pas mettre fin à leurs programmes de bien-être social qui serviraient, sous réserve d'une évaluation du revenu, de complément aux prestations d'A-C et à celles du RUSR, qui ne répondent pas pleinement aux besoins des bénéficiaires. La fraction provinciale des paiements de bien-être devrait normalement suffire à cette fin. Certaines modifications fiscales, qui iraient de pair avec l'adoption du RUSR, pourraient, en outre, sensiblement accroître les recettes des provinces. Il faut souhaiter que ces fonds nouveaux servent également à alimenter les programmes de sécurité du revenu, allégeant ainsi le fardeau financier des prestations d'appoint.

Les commissaires estiment que le RUSR sera la pierre angulaire des programmes de sécurité sociale au siècle prochain. S'ils ne peuvent l'appliquer, les gouvernements devraient, à tout le moins, entreprendre une série de réformes moins radicales en vue d'améliorer certains des aspects inadéquats des programmes actuels.

- Advenant donc que le RUSR ne soit pas appliqué, les commissaires recommandent :
  - la réforme des programmes de prestations familiales, en réduisant ou en supprimant l'exemption d'impôt pour enfants et les allocations familiales, tout en augmentant le crédit d'impôt pour enfants, qui serait versé mensuellement;
  - la réforme du Régime de bien-être social, de façon à supprimer l'imposition préalable des prestations du bien-être social aussitôt que les bénéficiaires tirent un revenu d'un emploi ou touchent des allocations au titre de la formation professionnelle ou d'autres sources. □

Il nous faut souligner que ces réformes sont partielles et que nous leur préférons un Régime universel de sécurité du revenu.

Les services sociaux

La Commission n'a pas fait un examen exhaustif des programmes canadiens de services sociaux. Elle a reçu, toutefois, de nombreux mémoires à ce propos, et ses membres ont convenu de plusieurs recommandations à ce sujet :

■ Nous sommes d'avis qu'il faut continuer de confier aux collectivités, aux associations sans but lucratif et aux organismes bénévoles la responsabilité des services sociaux. Nous recommandons instamment que l'on ne réduise pas les subventions à ces organismes pour ne pas entraver leur action et que les gouvernements disposent d'un personnel suffisant pour s'acquitter de la surveillance nécessaire à cet égard. La continuité du financement est particulièrement importante, car absolument rien n'indique que les services sociaux, qui comprennent l'aide aux enfants, aux vieillards, aux invalides et à ceux qui connaissent des difficultés passagères, soient surfinancés. C'est le contraire qui ressort, en fait, des témoignages et preuves que nous avons recueillis aux cours de nos audiences.

- Nos principaux services sociaux tireront également profit de ce qui suit :
  - d'autres formes d'aide visant une plus grande autonomie des bénéficiaires;
  - d'une meilleure intégration des différents services sociaux et médicaux des collectivités.

L'accessibilité à de nombreux services sociaux est entravée par la notion de « besoin », sur laquelle repose notre Régime de bien-être social. Seuls les

Canadiens qui sont (financièrement) dans le besoin ou qui le seront vraisemblablement peuvent s'en prévaloir librement. Beaucoup d'autres, qui ont à peine quitté le seuil de la pauvreté, ne peuvent en pratique recevoir ni l'aide d'ordre familial, matrimonial et financier, ni les services d'aide à l'enfance dont ils ont grandement besoin.

■ La Commission recommande que le financement des programmes du bien-être social soit détaché des accords de financement conclus entre le gouvernement central et les provinces et renégocié ensuite afin de faciliter l'accès de ces services à nos concitoyens.

■ La Commission n'est pas convaincue que les organismes privés à but lucratif amélioreraient appréciablement la qualité des services sociaux si on les leur confiait massivement. Advenant cette privatisation dans un secteur ou un autre, nous recommandons qu'elle fasse l'objet d'une réglementation très étudiée. La maximalisation du profit ne constitue pas toujours, à notre avis, le motif le plus apte à régir les relations humaines.

Deux importants groupes de travail nationaux étudient actuellement la question de la garde des enfants; c'est pourquoi la Commission ne s'est pas attardée sur ce sujet. Elle signale, cependant, que les directives actuelles du Régime de bien-être posent de grosses difficultés aux Canadiens à revenus moyens, qui veulent recourir aux services de garde financés par les contribuables, et que l'exemption actuelle de 2 000 dollars, accordée au titre de la garde d'enfants, profite bien plus aux familles aisées qu'à la plupart des autres. Ces deux dispositions devraient être modifiées.

■ Enfin, les commissaires veulent ici rendre hommage aux travailleurs canadiens qui, par centaines de milliers, œuvrent bénévolement pour venir en aide à leur prochain. Nous recommandons à tous les paliers de gouvernement de continuer à les soutenir et à les encourager, mais strictement dans le contexte de programmes dispensés par le secteur bénévole, avec le plein appui et sous la surveillance constante des autorités. □

PARTIE VI

Le contexte institutionnel

Conclusions et recommandations

Plus le gouvernement est présent dans la vie des Canadiens, plus il importe que nos institutions soient démocratiques. Or, nos institutions parlementaires demeurent notre meilleure garantie contre toute tyrannie éventuelle du gouvernement. Les commissaires voient dans le Parlement la principale tribune pour discuter publiquement des affaires de la nation et ils espèrent que leurs recommandations contribueront à fortifier cette institution.

Pour nous assurer que le Parlement conservera ce rôle, nous devons non seulement appuyer ses processus démocratiques, mais également améliorer sa capacité à réconcilier les intérêts du pays et des régions. Les commissaires ne souhaitent ni réaffirmer la prédominance du gouvernement national selon l'optique qui régnait à l'époque de la Confédération, ni faire des gouvernements provinciaux une partie intégrante du gouvernement national.

En ce qui a trait au fédéralisme et aux relations intergouvernementales, deux nécessités fondamentales ont influencé les objectifs généraux des commissaires. Premièrement, il est souhaitable de clarifier, dans la mesure du possible, la répartition des responsabilités entre les gouvernements fédéral et provinciaux, que ce soit par une modification à la Constitution, par délégation ou par un accord intergouvernemental, ou encore par des orientations politiques mieux définies. En second lieu, étant donné la complexité du gouvernement moderne et l'interdépendance qui existe au sein de notre fédération, il serait souhaitable d'introduire davantage de certitude et de stabilité dans les rapports intergouvernementaux. Il serait illusoire de s'imaginer que les conflits intergouvernementaux disparaîtront, et nous ne chercherons donc pas à créer de nouvelles institutions aux pouvoirs discrétionnaires. Nous aimerions plutôt chercher à assurer et à mieux faire connaître au grand public un minimum de processus et de structure qui auraient pour effect d'atténuer les excès et les coûts des litiges non résolus, et qui serviraient par le fait même à résoudre les problèmes communs.

Les commissaires voient dans la *Charte des droits et des libertés* une garantie de droits précis et de libertés du citoyen ainsi qu'une composante importante du cadre dans lequel la société canadienne pourra évoluer. Cela

correspond à notre opinion selon laquelle le droit constitutionnel doit être à l'écoute du changement social, des valeurs et attitudes en mutation, et qu'il doit stabiliser le rythme et l'orientation de cette évolution.

La responsabilité publique du gouvernement

■ La tradition canadienne du «gouvernement des partis» restreint les possibilités qu'ont les députés de participer à l'élaboration des politiques en dehors des caucus des partis. Des groupes de pression organisés disputent aux députés leur rôle de représentants du peuple et évitent fréquemment de passer par eux.

- Les députés pourraient accroître leur influence sur le choix des politiques si ceux qui font partie de comités parlementaires décidaient d'enquêter et de poursuivre le débat sur les questions d'intérêt public, avant que leurs partis respectifs n'aient pris fermement position sur ces questions. La division entre les comités législatifs et les comités d'enquête permettrait d'arriver à ce résultat en contribuant à offrir au Parlement et au gouvernement des analyses et des conseils distincts de ceux qu'offrent les hauts fonctionnaires de l'État ou que l'on obtient de sources extra-parlementaires.
- Il n'est pas nécessaire que le Parlement restreigne l'activité des groupes de pression, mais il doit demeurer la principale tribune publique où ces groupes exposeront leurs doléances. Au contraire, le Parlement doit encourager ces groupes à exprimer leurs points de vue et à faire valoir leurs demandes afin qu'elles puissent être examinées dans le cadre d'intérêts plus larges. Il serait souhaitable que quelques comités parlementaires se concentrent sur les questions de politiques globales – par exemple : le budget, les statuts de réglementation, les sociétés d'État et les relations fédérales-provinciales. De tels comités offriraient le cadre idéal pour ce genre d'études.
- Des organismes tels que la Commission de la fonction publique, le bureau du Commissaire aux langues officielles, ceux du Commissaire à l'information et du Commissaire à la protection de la vie privée, et le bureau du Vérificateur général ont des fonctions importantes, mais ils ne sont qu'insuffisamment orientés et contrôlés par les élus du peuple. Pour s'assurer que ces organismes rendent des comptes, le Parlement doit définir leurs procédures et leurs stratégies de base. Les commissaires proposent que la Commission de la fonction publique, le bureau du Commissaire aux langues officielles, et les commissaires à la protection de la vie privée et à l'information présentent un exposé sur leur fonctionnement devant un Comité parlementaire sur la fonction publique. Ce comité vérifierait dans quelle mesure ces organismes réussissent à respecter les critères définis par le Parlement. Ce comité, connaissant le fonctionnement de ces organismes, étudierait également leur état financier. Le

Comité des comptes publics exercerait ce rôle pour ce qui a trait au bureau du Vérificateur général.

- Au cours des dernières années, le gouvernement fédéral a formalisé les structures du Cabinet ainsi que les processus et les services de soutien afin de rétablir le contrôle ministériel et parlementaire sur une structure administrative toujours plus tentaculaire. Bien que les organismes centraux aient partiellement réussi à contrôler la dispersion et la diffusion des pouvoirs parmi les fonctionnaires, ils ne pourront le faire efficacement que par une surveillance attentive de la part des ministres; sans quoi, les organismes centraux eux-mêmes se métamorphoseront en un nouvel échelon bureaucratique à contrôler.
- Nous avons accordé trop d'autonomie et de pouvoirs discrétionnaires à des organismes gouvernementaux non ministériels comme les sociétés d'État et les organismes de réglementation. Cette autonomie a sapé les principes qui obligent le gouvernement à rendre des comptes. Pour corriger cette situation, les commissaires recommandent que l'on définisse des mesures plus étendues de « contrôle » sur les sociétés d'État dans le cadre d'une réforme de la concurrence et de la réglementation, mesures qui correspondraient à la tendance actuelle, mais elles seraient prises entre autres dans le cadre d'une obligation administrative de rendre des comptes mais non uniquement dans ce cadre. Les gouvernements doivent exercer un plus grand contrôle stratégique sur les sociétés d'État, plus particulièrement sur celles qui sont de nature commerciale, sans nécessairement intervenir dans les décisions quotidiennes de la direction. En outre, le Cabinet doit renforcer sa surveillance sur les arrêtés décrétés par les organismes de réglementation.
- Même si certaines nominations politiques plus célèbres ont violé l'idéal d'une fonction publique neutre, il serait faux d'affirmer que les hauts fonctionnaires de l'État sont devenus politisés. Le système des nominations par arrêtés en conseil, en vertu du mérite professionnel et sur recommandation du Greffier du Conseil privé, a donné de bons résultats. Cependant, les conseils politiques donnés au Premier Ministre ont traditionnellement été à l'origine de nominations à des postes au sein de conseils d'administration et d'organismes de l'État. Ce dernier mode est sans doute trop étendu; le public serait peut-être mieux servi si bon nombre de ces nominations se fondaient exclusivement sur le mérite. Un groupe multipartite désigné par le Comité parlementaire sur la fonction publique, dont nous proposons la création, devrait étudier les pratiques de nominations des individus par le gouverneur en Conseil à des conseils d'administration et des organismes de l'État, au service diplomatique, aux échelons supérieurs des ministères et parmi le personnel des ministres, pour distinguer entre deux catégories de postes : ceux où les nominations partisanes sont justifiées et ceux où le

prosélytisme n'est aucunement pertinent et où le mérite professionnel doit l'emporter. Les commissaires estiment que l'application de cette politique générale d'examen doit être continue et que les nominations sans valeur partisane évidente doivent être faites sur la base du mérite.

- Plus les responsabilités internationales de l'État augmentent, plus les contrôles démocratiques que nous pouvons exercer sur lui sont menacés. Les commissaires croient donc qu'il serait souhaitable de réaffirmer l'obligation du gouvernement de faire ratifier les traités internationaux par le Parlement et d'adopter d'autres mesures qui permettront à celui-ci de revoir les décisions de l'exécutif dans le domaine international. □

La formulation des politiques économiques : gouvernement représentatif et intérêts socio-économiques

Il est important de faciliter la participation plus directe et continue des représentants des groupes d'intérêts canadiens dans les prises de décisions publiques, surtout en matière économique. Ces intérêts doivent se côtoyer davantage et tenir compte des préoccupations et des conflits plus larges de la société canadienne dont la solution relève ultimement du Parlement.

Contrairement aux structures formelles qui se sont développées dans certains pays occidentaux, les habitudes consultatives canadiennes sont plutôt fragmentées, informelles et épisodiques. Sont-elles toujours adéquates? À la lumière de notre expérience récente et de la prévisible nécessité d'une adaptation économique, il serait permis d'en douter. Malgré cela, nous ne recommandons pas l'adoption d'un style corporatif ou tripartite de relations entre le gouvernement et le secteur privé.

■ Même s'il est nécessaire que la préparation et la publication du budget de l'État soient entourées du plus grand secret, les commissaires recommandent l'adoption de lignes directrices plus sélectives à l'égard du secret budgétaire. Ils encouragent la Chambre des communes à agir en ce sens afin de définir des étapes de discussion et de consultation avancées et efficaces.

Un accord fédéral-provincial sur le calendrier des budgets permettrait une coordination de leur présentation de façon à ce que le budget fédéral précède ou suive la plupart des budgets provinciaux de deux ou trois mois. Les consultations prébudgétaires se discuteraient à plusieurs niveaux, mais celles-ci seraient finalisés à la Chambre des communes.

Un dialogue soutenu sur les orientations des politiques économiques nécessite une consultation permanente d'envergure nationale. La Commission est en faveur de la création d'un Comité permanent des Communes sur la politique économique. Le Comité tiendrait une série annuelle d'audiences prébudgétaires dont le calendrier aurait un impact sur la préparation du budget. Il recueillerait des témoignages sur les perspectives du pays émanant du ministère des Finances, de la Banque du Canada, du Conseil du Trésor ainsi que d'organismes comme le Conseil économique du

Canada; il entendrait aussi les points de vue des principaux groupes, y compris des représentants du monde des affaires, des travailleurs et d'autres associations.

Le Comité examinerait la performance du gouvernement ainsi que les impacts (recettes et dépenses) des positions des principaux groupes d'intérêts. Il coordonnerait le calendrier de son examen budgétaire avec ses autres responsabilités et avec la Conférence annuelle des premiers ministres. Les priorités internes et le cycle de planification du gouvernement fédéral devront alors s'harmoniser avec un cycle fédéral-provincial convenu.

Il est essentiel de poursuivre un dialogue sectoriel, industrie par industrie, concernant l'amélioration de l'économie du Canada. Les discussions devront regrouper des représentants du monde des affaires, des travailleurs, des gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux, et d'autres groupes, le cas échéant. La participation gouvernementale pourrait ne pas toujours être nécessaire. À la lumière de ces conclusions, les commissaires recommandent que les discussions sectorielles adhèrent aux principes suivants :

- les mécanismes consultatifs devront avoir des objectifs clairs et précis. De cette façon, leur probabilité de succès serait plus grande;
- la consultation devra être permanente et assez prévisible. Dans certains cas, il pourrait être nécessaire de créer des groupes permanents;
- les gouvernements doivent s'engager fermement à l'égard de toute consultation qu'ils entreprennent. Pour que les modalités de consultation soient efficaces, il faudrait que les participants non-gouvernementaux aient une certaine influence sur l'ordre du jour et sur l'échéancier des prises de décisions, toutefois, la responsabilité globale pour la formulation des politiques demeurerait entre les mains de l'équipe au pouvoir;
- les processus consultatifs en vue d'un consensus devront être adéquatement représentatifs des divers groupes sociaux et prévoir, en principe, la parité entre le patronat et les travailleurs;
- le partage et le tamisage de l'information sont des préalables à cette démarche consultative. □

Les institutions nationales et la représentation des intérêts régionaux

Selon les commissaires, les principes mêmes du fédéralisme exigent que la Chambre des communes, où sont représentées les populations, soit accompagnée d'une deuxième chambre représentant les régions. Nos institutions devraient reconnaître ce principe du fédéralisme et prévoir une meilleure représentation régionale dans la formulation des politiques nationales et dans l'administration fédérale.

■ Les commissaires recommandent que le Sénat incarne le principe fédéraliste d'une représentation régionale actuellement inexistante à la Chambre des communes :

- un Sénat réformé doit épouser nos méthodes de «gouvernement des partis» en termes d'élections, de caucus et de discipline. Le Sénat doit être élu, et l'élection des deux chambres doit avoir lieu en même temps;
- au Sénat, la représentation doit être pondérée en faveur des régions moins peuplées. Toutes les régions doivent être considérées égales, et le Sénat doit tempérer et non entraver la représentation populaire;
- le Sénat doit être élu selon un système de représentation proportionnelle. Le parti au pouvoir serait plus susceptible d'avoir des élus de toutes les régions au sein de son caucus, même si, dans certaines régions, il n'obtenait des sièges qu'au Sénat. Un Sénat élu de cette manière permettra normalement au parti au pouvoir de désigner un conseil des ministres où seront représentées toutes les régions;
- Nous recommandons que les sénateurs soient élus dans des circonscriptions à six membres. Ce nombre est assez important pour assurer la représentation proportionnelle voulue tout en permettant une certaine reconnaissance des régions à l'intérieur des provinces. Le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest pourraient élire leurs sénateurs avec des majorités simples. Le nombre actuel des sénateurs pourrait être modifié et réparti comme suit :

	Actuel	Proposé
Colombie-Britannique	6	12
Alberta	6	12
Saskatchewan	6	12
Manitoba	6	12
Ontario	24	24
Québec	24	24
Nouveau-Brunswick	10	12
Nouvelle-Écosse	10	12
Île-du-Prince-Édouard	4	6
Terre-Neuve	6	12
Yukon	1	2
Territoires du Nord-Ouest	1	4
	104	144

- Le Sénat n'a pas besoin de disposer d'un droit de veto pour s'opposer, au nom des régions, à la majorité législative de la Chambre des communes. Les commissaires estiment que le Sénat devrait disposer d'un veto suspensif de six mois, sauf en matière de législation linguistique, laquelle législation requerrait l'approbation de la majorité des sénateurs francophones, aussi bien que celle du Sénat au complet.
- D'ici un certain temps, s'il n'y avait pas de réforme adoptée dans le sens de notre proposition, il faudrait entreprendre la modification du système électoral des Communes et améliorer la représentation régionale. En l'occurrence, les commissaires sont

en faveur de la proposition du Groupe de travail sur l'Unité nationale qui consiste à ajouter 60 députés aux Communes, distribués parmi les partis en proportion de leurs voix populaires nationales, et attribués aux provinces en compensation de leur « sous-représentation » dans le nombre de sièges remportés, par rapport aux proportions du vote populaire dans chaque province.

De nombreux ministères et organismes fédéraux n'ont pas assumé la responsabilité du développement régional qui fait partie de leur mandat. Cette carence a réduit l'aptitude du pouvoir exécutif à répondre aux besoins des différentes régions et a porté atteinte à l'efficacité de la représentation régionale au conseil des ministres.

- La Commission recommande, par conséquent :
  - que les organismes administratifs centraux soient structurés de façon à communiquer un plus grand nombre de renseignements régionaux afin de permettre au conseil des ministres de bien fonder ses décisions. Cela suppose que les bureaux régionaux soient intimement liés à l'action de l'organisme central et offrent leur soutien au Premier ministre et à son Cabinet;
  - que les ministères et les organismes soient réorganisés sectoriellement, à des fins de planification et de développement, et qu'ils intègrent pleinement dans leurs actions la dimension régionale. Des fonctionnaires régionaux devront participer aux prises de décisions centrales;
  - que l'on tienne compte de la représentation régionale dans les nominations aux conseils d'administration des sociétés d'État et des organismes de réglementation. Si le Sénat devenait un corps élu, les nominations des présidents des grandes sociétés d'État et de tous les membres des conseils d'administration des organismes de réglementation devront être soumises à l'approbation d'un comité sénatorial créé à cette fin. □

Les obstacles au sein de l'union économique canadienne

En dépit d'inquiétudes récemment exprimées voulant que l'union économique canadienne soit de plus en plus menacée par la balkanisation et la fragmentation, il faut reconnaître que les biens, les capitaux, les services et les personnes circulent plus librement que jamais dans le marché commun canadien.

Bien que les pertes économiques imputables aux entraves à la libre circulation et aux distorsions du marché commun semblent minimes, les intervenants économiques privés ont indiqué qu'ils éprouvaient des difficultés considérables à cet égard. Encore plus que la justification économique, c'est la justification politique d'un droit national à la liberté de mouvement qui s'impose à la plupart des Canadiens.

Les conséquences de ces distorsions – et la nécessité d'une coordination efficace des politiques économiques – sont susceptibles d'augmenter à mesure

que les Canadiens affronteront une concurrence étrangère toujours plus forte. Nous devrons trouver des stimulants afin de favoriser notre esprit compétitif international et afin de faciliter les moyens d'atteindre les rajustements désirés.

L'union économique suppose l'élimination des barrières internes ainsi que des mesures positives pour faciliter les opérations du marché, surmonter ses imperfections et parvenir à une stabilisation efficace au moyen de politiques industrielles et sociales adéquates. Toutes les régions doivent bénéficier équitablement de l'intégration économique.

Les barrières internes sont peut-être des réactions des gouvernements aux préférences locales; elles reflètent souvent notre engagement à redistribuer les revenus et les possibilités. Ainsi, dans certains cas, le défi ne consiste pas uniquement à éliminer ces barrières par des interdictions constitutionnelles ou par d'autres moyens, mais plutôt, à équilibrer les avantages économiques de la libre circulation par rapport à d'autres buts auxquels aspirent les Canadiens. La politique des échanges ne dépend pas exclusivement du rendement économique, de la diversité politique ou de l'autonomie provinciale au sein de la fédération : le fédéralisme canadien porte également sur une collectivité nationale ayant ses propres exigences. En outre, et la *Charte des droits et des libertés* le dit bien, les droits individuels ont des répercussions sur l'union économique.

L'objectif de développement régional exige que la politique économique canadienne cherche non seulement à maximiser l'agrégat du revenu national, mais aussi à encourager le développement économique de chaque région.

■ Les commissaires proposent que l'on réexamine plus largement la portée de l'article 121 de l'*Acte constitutionnel de 1867*, cela, en harmonie avec l'interprétation selon laquelle il couvrirait aussi bien les services que les marchandises, les barrières non tarifaires de même que les tarifs. Néanmoins, étant donné la controverse et les incertitudes actuelles, il serait prudent, en définitive, d'apporter une clarification par une modification constitutionnelle.

- Nous recommandons une modification assortie de réserve qui inclurait les services de telle sorte que refléteraient les conceptions actuelles qui touchent le commerce interprovincial. En ce qui concerne les barrières non tarifaires, les gouvernements devront s'entendre initialement sur un code de bonne conduite économique.
- Nos gouvernements devront élaborer ce code et énoncer des normes acceptables ainsi que des principes qui auront force de loi pour régir l'union économique. Voici quelques-unes des lignes directrices que nous proposons :
  - le code devra confirmer quelques principes généraux de l'union économique qui s'appliqueront tant au gouvernement fédéral qu'aux gouvernements provinciaux :
  - la réduction des obstacles à l'allocation des capitaux, de la main-d'œuvre, des biens et des services à travers le Canada;
  - la non-discrimination contre les personnes (individus et organisations) sur la base de la province de résidence;

- l'engagement à minimiser les coûts des programmes provinciaux qui pourraient s'appliquer aux résidents d'autres juridictions, et la mise sur pied de consultations préalables à cette fin;
- la reconnaissance de la nécessité d'une infrastructure de transport, de communication et d'information pour appuyer le développement économique national grâce à des retombées régionales importantes.

- Il incombera à l'autorité créant un obstacle de démontrer qu'il n'enfreint pas le code.
- Le code devra préciser les principaux domaines où devra commencer la réduction des barrières dans le commerce intérieur. Il faudra s'attarder non seulement sur la forme que prendront les barrières mais aussi sur leurs répercussions potentielles. Les possibilités de choisir entre plusieurs types de barrières sont nombreuses et les provinces diffèrent dans leur développement économique et dans leur aptitude à empiéter sur d'autres juridictions. Les responsables de l'élaboration du code pourraient sans doute commencer par les barrières qui empêchent les entreprises canadiennes d'être concurrentielles sur le plan international.
- Dans un premier temps les gouvernements devraient établir le code de telle sorte que les pressions combinées du public et des gouvernements en assureraient le respect. Les structures intergouvernementales existantes serviraient de tribune pour traiter de cette question politiquement délicate concernant les barrières intérieures au commerce. Après avoir fait l'expérience du code et de son fonctionnement, nous pourrons alors enchâsser les principes dans la Constitution et assurer son respect dans le cadre d'une nouvelle entente gouvernementale.
- La Conférence des premiers ministres devra créer un conseil des ministres du développement économique chargé d'élaborer le code, de surveiller l'état de l'union économique et d'explorer des méthodes de coordination des politiques.
- Pour mettre en marche l'opération d'identification et de contrôle des barrières du commerce interne, les commissaires proposent la procédure suivante. Le Conseil demandera à chaque gouvernement de lui soumettre la liste des barrières imposées par d'autres gouvernements qui, selon lui, entravent son économie provinciale ou le bien-être de ses résidents. Après quoi, chaque gouvernement devra justifier chacune de ses politiques identifiées au premier stade. Une commission fédérale-provinciale sur l'union économique rassemblera cette documentation et analysera les barrières, leurs conséquences probables, ainsi que les raisons pour lesquelles elles ont été mises sur pied. La Commission déterminera quelles sont les violations aux principes de l'union économique et, de la sorte, fera des recommandations relatives aux conditions particulières du code.

Elle transmettra par la suite son rapport au Conseil pour qu'il prenne des mesures afin de corriger la situation.

- Une Commission fédérale-provinciale sur l'union économique qui appuierait le Conseil des ministres du développement économique aurait pour responsabilité la préparation des documents réclamés par ce dernier :
  - elle analyserait la première série de barrières identifiées durant l'enquête initiale du Conseil;
  - elle amorcerait la recherche sur l'état de l'union économique et sur les moyens de l'améliorer;
  - elle recevrait les griefs des groupes, des individus et des entreprises touchés par des mesures gouvernementales qui menaceraient l'union économique; elle ferait enquête et présenterait des rapports sur le sujet, accompagnés de recommandations adressées au public et au Conseil.

Si un tel code avait un jour force de loi, la Commission deviendrait un organisme de réglementation qui régirait alors les gouvernements. □

La gestion économique

Compte tenu de l'engagement de l'union économique canadienne et de l'adaptation de notre économie sur le plan international, et ce, dans plusieurs domaines, nous croyons que des changements constitutionnels favoriseraient une meilleure gestion économique; le Canada devrait se doter d'une procédure qui imposerait aux autorités fédérales et provinciales l'adhésion aux dispositions des traités ratifiés.

■ Nous recommandons une modification constitutionnelle stipulant que lorsqu'un traité contient des dispositions qui doivent être appliquées par les législatures provinciales ou qui touchent les droits de compétence provinciale, les articles appropriés du traité devront être ratifiés par les provinces. Nous proposons que les articles d'un traité qui imposent des obligations aux provinces entrent en vigueur dès que les résolutions en ce sens sont adoptées par les deux tiers des législatures des provinces, représentant au moins la moitié de la population du Canada. Il est vrai que cette recommandation ne s'appliquerait pas immédiatement aux négociations sur le libre-échange avec les États-Unis, mais il serait souhaitable de trouver une solution constitutionnelle avant que l'entente commerciale proposée ne soit renégociée vers 1990.

■ Afin de clarifier les compétences et les rôles dans le domaine des télécommunications, nous recommandons que les dites compétences deviennent des pouvoirs ancillaires;

■ afin de clarifier les responsabilités relatives à certains aspects de la réglementation globale du commerce et des échanges, nous proposons que l'article 91(2) soit modifié de façon à stipuler

clairement les pouvoirs fédéraux de réglementation sur la concurrence et les normes de qualité;

■ si l'on ne parvient pas bientôt à une entente intergouvernementale concernant l'harmonisation des règlements relatifs au camionnage interprovincial, nous recommendons qu'il faudrait sérieusement envisager de soumettre la question à la juridiction fédérale. □

La péréquation

Le principe de la péréquation, élément essentiel du fédéralisme canadien, représente un engagement à l'égard de toutes les provinces, selon lequel les problèmes économiques qu'elles seront susceptibles de rencontrer ne pourront entraver leur rôle constitutionnel. Ce principe contribue à une véritable décentralisation des fonctions gouvernementales, en dépit de la différence des pouvoirs économiques de chaque province.

Les commissaires insistent sur la distinction qu'il faut faire entre paiement de péréquation et programme de développement régional. Le premier a pour objet de compenser les désavantages économiques alors que le second est destiné à inverser les désavantages. Les paiements de péréquation ne sont nécessaires qu'à cause de nos obstacles dans le combat des disparités économiques régionales. En pratique, cela signifie que le financement du développement régional doit être ajouté aux paiements de péréquation; le gouvernement fédéral ne doit pas enlever à l'un ce qu'il donne à l'autre.

■ La responsabilité du gouvernement fédéral en matière de redistribution régionale lui confère un rôle de premier plan dans la conception et l'exploitation du régime de la péréquation. Les commissaires recommandent que des discussions soient amorcées avec les provinces en vue d'apporter les changements suivants dans le système de la péréquation :

- le Canada devra retourner à un système fiscal représentatif incluant la totalité des provinces dans l'assiette fiscale. Le calcul actuel sur la base de cinq provinces tolère trop de distorsions, de stratégies et d'effets secondaires imprévus;
- le calcul des paiements de péréquation devra, en partie, tenir compte des revenus provenant de ressources. Il n'y a pas de chiffres absolus, mais nous croyons qu'un éventail de 20 à 30 pour cent serait un bon compromis, puisqu'il correspond à peu près aux sommes qui entreraient dans les coffres provinciaux sous forme de recettes fiscales, si les ressources naturelles relevaient du secteur privé;
- le concept de l'inclusion des besoins dans le calcul des octrois est assez séduisant. Néanmoins, les commissaires admettent que cela ne pourra se faire que lentement, étant donné la masse des renseignements nécessaires et les sérieuses difficultés pratiques à surmonter. L'inclusion des besoins dans ce calcul sera d'une importance particulière si les territoires du Nord participaient au régime. □

Le développement régional

La Commission croit que le développement régional doit demeurer un élément essentiel de la politique canadienne et, même, du pacte confédératif. L'article 36 de la *Loi constitutionnelle de 1982* reflète cette attitude. Il faut admettre pourtant qu'il arrive souvent que des politiques destinées à promouvoir le développement régional entravent l'efficacité générale de l'économie nationale dans la mesure où elles ralentissent l'adaptation inter-régionale et entraînent un déséquilibre du développement régional. Les Canadiens devront reconsidérer leur façon d'identifier les disparités économiques régionales de même qu'ils devront revoir les solutions et les mécanismes institutionnels qui permettent de surmonter les disparités économiques.

■ La Commission recommande un nouveau système fédéral-provincial de partage des dépenses et des responsabilités de développement régional.

- Le gouvernement central devrait orienter les programmes de développement régional de manière à améliorer la productivité des régions et l'efficacité du marché du travail. C'est pourquoi, ces programmes devront comporter des mesures destinées à améliorer les compétences des travailleurs et des gestionnaires, à augmenter l'efficacité des recherches et des efforts de développement régional, à assurer un haut niveau d'appui de l'infrastructure, et à subventionner la mobilité intra-régionale et inter-régionale. Le gouvernement fédéral devrait non seulement offrir de tels programmes à l'échelle nationale, mais concentrer également ses efforts plus spécialement dans les provinces moins développées. De plus, il devrait offrir son assistance en matière de modernisation de l'équipement industriel afin de stimuler la productivité régionale. Nous croyons qu'une assistance de ce genre, si elle était justifiée, devrait être offerte à l'échelle nationale ou laissée aux gouvernements provinciaux qui en assumeraient la responsabilité régionale.
- En vertu d'un tel accord, le gouvernement fédéral mettrait un terme à tous ses programmes régionaux directs explicitement destinés à la création d'emplois. Tout en maintenant les régimes nationaux, il y aurait élimination des subventions fédérales, des concessions fiscales et d'autres mesures strictement destinées à engendrer des emplois ou à attirer des entreprises dans une région particulière. De même, le gouvernement fédéral mettrait fin aux différences régionales d'application du régime d'assurance-chômage, des crédits d'impôts, et d'autres mesures susceptibles d'entraîner une distorsion dans les marchés du travail régionaux. Les crédits jusqu'alors affectés aux programmes de ce genre alimenteraient plutôt les subventions au développement économique régional.
- Les provinces qui ont droit aux paiements de péréquation seraient admissibles aux subventions au développement

économique régional. Le montant de ces subventions serait déterminé par une formule qui tiendrait compte du nombre d'habitants et elles seraient proportionnelles au degré de disparité fiscale entrant dans la formule de péréquation. Comme nous l'avons déjà signalé, les paiements de péréquation sont nécessaires pour combler les disparités économiques alors que l'objet de ces nouvelles subventions serait de réduire les disparités futures. Elles seraient renégociées tous les cinq ans.

- Les provinces assumeraient la pleine responsabilité des mesures d'emploi locales ou propres à un endroit dans le cadre de leur propre approche au développement régional. Elles auraient la pleine liberté de ventiler les subventions au développement économique régional sous réserve de deux conditions seulement :
  - chacune des provinces bénéficiaires signerait un Accord de développement économique régional (ADER) avec le gouvernement fédéral, où serait énoncé un plan général de développement économique pour la province indiquant les mesures que chaque ordre de gouvernement aurait à appliquer. Certaines composantes de ces plans pourraient prendre la forme de programmes à coûts partagés ou de contributions fédérales aux activités provinciales; les commissaires estiment pourtant que, dans l'ensemble, chaque gouvernement devrait contrôler l'application et la prestation de ses propres programmes, chapeautés par l'ADER, afin d'en assumer directement la responsabilité;
  - chacune des provinces bénéficiaires serait tenue à la ratification du document proposé (code de bonne conduite économique) afin d'améliorer le fonctionnement de l'union économique canadienne.
- Tout en reconnaissant la nécessité pour le gouvernement fédéral d'exercer une gestion financière plus prudente, les commissaires croient que l'engagement total du fédéral à l'égard du développement régional – regroupant les subventions au développement économique régional et les autres fonds consentis par l'intermédiaire de l'ADER – devrait considérablement augmenter au cours des prochaines années.
- Le gouvernement central continuerait à jouer un rôle important dans l'élaboration de programmes de développement d'incidence régionale significative tels que :
  - Un système réformé de péréquation;
  - Le Régime universel de la sécurité du revenu (RUSR) et le Programme temporaire d'assistance au recyclage (PTAR);
  - Les politiques sectorielles – pêche, agriculture et forêts – devront être conçues selon des critères de bonne politique sectorielle (voir les Parties III et IV de ce Rapport) et développées en consultation étroite avec les provinces lorsque cela les touche suffisamment;
- Un engagement fédéral soutenu à l'égard du développement régional requiert que l'on confie à un organisme central unique

la responsabilité d'apporter un contenu régional aux programmes des divers ministères fédéraux et de coordonner les efforts du gouvernement central. Les commissaires estiment que le Bureau des relations fédérales-provinciales (BRFP), relevant du Premier ministre, serait l'organisme tout indiqué à cet effet. Ils croient également que le Coordonnateur fédéral du développement économique (CFDE) ou d'autres hauts fonctionnaires postés dans chaque province peuvent contribuer à coordonner les activités fédérales dans chaque province, de concert avec le gouvernement provincial, et ce, en créant des liens avec les intérêts économiques locaux. Le gouvernement fédéral devrait élargir le champ des responsabilités de ses fonctionnaires postés dans les régions qui relèveraient directement du BRFP. □

Les ententes fiscales

Les accords de perception de l'impôt

Les accords de perception de l'impôt ont bien servi le Canada. Ils conviennent tant aux citoyens qu'aux gouvernements et ils contribuent à l'harmonie et à la vigueur de l'union économique. Il faudra donc les conserver. Néanmoins, ces accords sont actuellement mis à rude épreuve et ils menacent de se désintégrer. Les réformes proposées par la Commission s'inspirent d'une volonté de préserver les accords, mais sans que cela soit coûteux; d'une part, quant à l'obligation des législatures à rendre des comptes et, d'autre part, quant à la souplesse qui caractérise le système actuel.

■ Les commissaires recommandent par conséquent :

- que les accords soient modifiés de façon à placer l'impôt sur le revenu des particuliers sur le même pied que l'impôt sur le revenu des entreprises, appliquant les taux provinciaux sur la base commune déterminée par le fédéral. Une telle mesure amenuiserait la vulnérabilité provinciale face aux modifications fiscales du fédéral, d'une part, et elle donnerait plus de relief à l'autonomie provinciale, d'autre part, puisque cela permettrait aux provinces de décider plus facilement du degré de progressivité de leurs propres taux d'imposition;
- que le gouvernement fédéral consulte les provinces avant toute réforme fiscale ayant une incidence majeure sur les relations fédérales-provinciales. Cette dernière recommandation est conforme au souci plus global des commissaires d'atténuer le secret budgétaire dans les deux ordres de gouvernement et d'assurer une large discussion budgétaire au sein du Parlement fédéral.
- Pour que les consultations fiscales gagnent en ampleur et en profondeur, les commissaires recommandent la création d'un nouveau Comité fédéral-provincial sur la structure fiscale, lequel serait doté du mandat suivant :

– dans le cadre de l'examen quinquennal des ententes fiscales fédérales-provinciales, le Comité réexaminerait les définitions du revenu imposable, des exemptions de base, des taux d'imposition marginaux et ainsi de suite. En réalité, il s'agirait là d'une confirmation et du prolongement d'un processus de consultation qui est déjà en place. Le Comité surveillerait également la division de la marge fiscale entre les deux ordres de gouvernement, à la lumière des besoins prévus en recettes et en dépenses et des difficultés à imposer toute restriction;
– toujours dans l'optique de l'union économique, le Comité pourrait également discuter des répercussions des crédits d'impôts et des subventions des deux ordres de gouvernement. Il aiderait ainsi le Conseil des ministres du développement économique qui, selon notre proposition, préparerait un code de bonne conduite économique pour régir les relations globales entre les gouvernements, y compris ceux qui ne participent pas actuellement aux ententes fiscales. □

Le pouvoir de dépenser et l'impact des restrictions fiscales sur les transferts entre gouvernements

Sans recommander de limites formelles au pouvoir de dépenser, les commissaires croient pourtant que ce pouvoir a des conséquences importantes sur le fédéralisme et qu'il doit donc être exercé avec beaucoup de circonspection et selon des directives précises.

■ Ils recommandent donc que ce pouvoir soit conservé comme un instrument vital pour réagir avec souplesse à l'évolution des définitions qui viennent préciser la notion d'intérêt national, et ce aux conditions suivantes :

- que la distinction judiciaire entre la législation fédérale prévoyant des subventions ou des dons et la législation fédérale prévoyant la réglementation directe dans des domaines de juridiction provinciale soit adéquate et encore plus élaborée;
- que le gouvernement fédéral n'envisage qu'en dernier recours tous nouveaux programmes à coûts partagés dans la poursuite de ses objectifs – d'abord pour des raisons de principe au sein de la fédération et, ensuite, pour des raisons de responsabilité directe et de connaissance claire des rôles de chacun;
- que l'utilisation du pouvoir de dépenser dans des champs de compétence provinciale s'appuie sur un ample consensus national. Outre la contribution au consensus qu'apporterait un Sénat élu ayant une plus forte représentation régionale, la consultation avec les conseils des ministres fédéraux-provinciaux et, en définitive, avec la Conférence des premiers ministres est essentielle, non seulement en ce qui a trait aux nouveaux programmes, car là elle se produit de toute façon, mais aussi en ce qui a trait à toute modification proposée par le gouvernement

fédéral ou à l'expiration d'un programme. On pourrait désigner des périodes de fonctionnement de cinq ans, par exemple, avant de renégocier les programmes.

- Pour permettre au fédéral de conserver un degré suffisant de souplesse, et au Parlement de maintenir son contrôle, tout en assurant aux provinces une certaine stabilité de planification et de protection contre les variations rapides et inattendues dans les dépenses fédérales, nous recommandons :
  - Que les transferts fédéraux-provinciaux soient soumis à un examen quinquennal;
  - Que durant cette période, le pouvoir fédéral d'opérer des ajustements, sans le consentement des provinces, se limite à, disons, cinq pour cent par an. □

Relations intergouvernementales et institutions de la Fédération

Les profonds désaccords intergouvernementaux que le Canada a connus au cours des années 1970 peuvent être partiellement attribués à des lacunes institutionnelles. Dans le fédéralisme moderne, l'interdépendance est inévitable et il faut savoir la gérer, tout comme le sont les excès de la concurrence entre les gouvernements.

Le but de la Commission est d'encourager l'adoption d'une approche plus fonctionnelle à l'égard du fédéralisme, approche qui ne serait pas orientée vers l'opposition entre les notions de centralisation et de décentralisation, mais qui insisterait plutôt sur la contribution potentielle de nos ententes fédérales au bien-être des Canadiens. Nos concitoyens devront créer des institutions politiques pour coordonner les activités auxquelles participent les deux ordres de gouvernement.

Puisqu'une meilleure coordination des affaires fédérales-provinciales est souhaitable, les commissaires croient que la diversité de l'action gouvernementale inhérente à un État fédéral apporte quelque chose de positif à la société. Nous avons donc essayé de trouver un équilibre entre l'encouragement à la diversité ou à la concurrence institutionnelle et la proposition de nouvelles mesures de coordination fédérale-provinciale.

■ Les commissaires ne croient pas que de profondes modifications constitutionnelles soient nécessaires pour moderniser la division des pouvoirs. Ils insistent plutôt sur l'utilisation d'instruments plus souples pour clarifier ou opérer la mutation des responsabilités. Voilà pourquoi ils recommandent :

- que le pouvoir de délégations intergouvernementales soit étendu de façon à ce que, dans certains cas, l'autorité législative soit déléguée à une autre juridiction. De telles délégations nécessiteraient l'approbation des législatures de toutes les juridictions intéressées;
- qu'on ait recours à une modification constitutionnelle pour créer une procédure qui permettrait au Parlement du Canada et aux

législatures provinciales de ratifier des ententes intergouvernementales que leurs successeurs seraient tenus d'honorer;

- que les pouvoirs de réserve et de désaveu, maintenant tombés en désuétude, soient officiellement abrogés par une modification à la Constitution.

■ Pour enregistrer officiellement la nécessité de gérer la dépendance réciproque des gouvernements et de coordonner les politiques et les activités connexes, la Conférence des premiers ministres devrait être inscrite dans la Constitution stipulant qu'elle se réunit au moins une fois par an. Cela ne devrait pas porter préjudice aux principes de responsabilité directe des gouvernements.

■ Les Premiers ministres pourraient éventuellement envisager la création d'un organisme comparable aux commissions consultatives sur les relations intergouvernementales qui existent aux États-Unis et en Australie. Des «tierces parties» de ce genre peuvent faciliter la solution en coulisse des conflits entre gouvernements et contribuer à améliorer le contexte d'information, d'analyse et d'opinion publique devant lesquels doit réagir un tel processus.

■ Malgré la pléthore d'organismes fédéraux-provinciaux existants, les discussions actuelles entre les gouvernements sont épisodiques et manquent de coordination. Nous aimerions proposer une série de mécanismes fédéraux-provinciaux qui apporteraient un soutien plus dynamique aux Premiers ministres lorsqu'ils font face à leurs responsabilités collectives et individuelles. Les commissaires proposent que la Conférence des premiers ministres crée un réseau de conseils de ministres responsables des principaux domaines fonctionnels, qui jouiraient du soutien de comités permanents de fonctionnaires. Nous croyons que trois conseils centraux s'imposent : les finances, le développement économique, et la politique sociale. Nous recommandons par conséquent :

- que le *Conseil des ministres des Finances et du Trésor* qui existe actuellement et qui se réunit périodiquement pour traiter des ententes fiscales, des projections économiques et de la politique macro-économique, connaisse une existence officielle en vue d'encourager une plus grande régularité de rencontres, une meilleure coordination des préparations budgétaires et pour recueillir les travaux du nouveau Comité sur la structure fiscale qui homologuerait les développements de la fiscalité;
- que le *Conseil pour le développement économique* se donne pour but d'obtenir un accord sur des objectifs communs en matière de développement économique et de politiques commerciales, d'effectuer la recherche des possibilités de création de liens mutuellement bénéfiques entre les régions. Le Conseil aurait la charge de surveiller et d'évaluer l'état de l'union économique et

il servirait de véhicule à l'élaboration d'un « code de bonne conduite économique »;
- que le *Conseil de la politique sociale* étudie tous les aspects de la politique sociale, surtout dans les domaines couverts par le financement des programmes établis et par le plan d'assistance du Canada. Dans ce secteur, la consultation des gens du métier ainsi que des groupes et individus intéressés est particulièrement importante. Nous encourageons les comités parlementaires à jouer un rôle plus déterminant à cet égard.
- Pour s'assurer que les gouvernements seront tenus responsables de leur conduite des affaires intergouvernementales, les commissaires recommandent que le Parlement et les législatures provinciales créent des comités permanents responsables des relations intergouvernementales. □

Les différences dans les règlements provinciaux créent des obstacles pour ceux qui aimeraient fonctionner à l'échelle nationale. L'élan vers l'harmonisation des efforts interprovinciaux doit surgir grâce aux activités des groupes de pression gênés actuellement par les variations entre les juridictions. Les commissaires ne proposent donc pas de modification institutionnelle particulière en vue de l'harmonisation des lois provinciales.

La Charte des droits et des libertés

La Charte et le gouvernement constitutionnel au Canada

La *Charte des droits et des libertés* est l'indice d'une transformation importante dans les rapports entre les citoyens et l'État au Canada. Il faut surtout noter les restrictions considérables imposées à l'autorité constitutionnelle des législatures et le rôle déterminant confié aux membres du pouvoir judiciaire en tant que gardiens des droits et des libertés constitutionnels. La Charte augmentera également les droits des citoyens à contrôler et à évaluer les activités du gouvernement et elle contribuera à un débat riche, plein et assidu sur les droits du citoyen au Parlement. Ses garanties serviront sans doute de fondement pour les individus et les groupes qui souhaiteront inscrire diverses questions à l'ordre du jour de la politique nationale et provinciale.

La portée et l'application de la Charte seront constamment mises à l'épreuve devant les tribunaux et dans l'arène politique. Cependant, la Charte n'est pas un tremplin pour des prétentions débridées en matière de droits du citoyen, car il existe des limites raisonnables à ses garanties. En définitive, son efficacité comme protectrice des droits et des libertés des citoyens et comme stimulant de la démocratie sera déterminée par la manière dont les citoyens s'en serviront.

■ Les commissaires croient que les changements apportés par la Charte devront bénéficier d'une interprétation et d'une application à portée étendue. Tout écart par rapport à ses garanties doit être soumis à des épreuves et conditions sérieuses avant de faire valoir les circonstances d'exception.

■ La clause dérogatoire générale de la Charte devra contribuer à faire connaître au public les dispositions législatives limitant les droits constitutionnels des citoyens du Canada. Toute dérogation devra comporter une déclaration d'intention législative, nonobstant une disposition de la Charte, et contenir une référence aux droits spécifiques auxquels on déroge ainsi qu'une explication sur le but de la législation. L'énoncé de ce but aidera les tribunaux à s'assurer que les limitations ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif déclaré; il constituera également un point de référence utile dans les discussions sur l'extension de la dérogation au terme de la période de cinq ans.

■ Les commissaires n'ont aucune proposition à faire concernant le texte de la Charte. Ils se sont plutôt attardés sur ses diverses interprétations qui pourraient servir à maximiser son utilité pour la société canadienne. Deux exemples illustrent notre propos :

- nous sommes en faveur d'une application élargie et souple de la Charte en périphérie de l'activité gouvernementale ainsi que dans ses formes législatives plus évidentes;
- de la même façon, en ce qui a trait aux garanties sur la mobilité des personnes, nous concluons que les régimes provinciaux d'emploi préférentiel permis par la Charte devraient être strictement réservés aux personnes socialement et économiquement démunies à l'intérieur d'une province. De tels programmes ne devraient pas interdire au gouvernement fédéral de poursuivre simultanément des programmes d'emploi dans cette province.

Le texte de la Charte révèle la volonté commune des Canadiens de surmonter certains problèmes liés à l'unité nationale qui les hantent depuis le milieu des années 1960. Cela est particulièrement vrai pour ce qui a trait aux dispositions relatives aux droits à la mobilité, aux langues officielles et à l'enseignement dans la langue officielle de la minorité ainsi qu'au multiculturalisme.

En ce qui concerne la diversité ethnique au Canada, les commissaires croient que la politique du multiculturalisme doit favoriser la création de circonstances qui permettront à tous les Canadiens de préserver et d'enrichir leur patrimoine culturel dans la grande tradition canadienne de l'égalité des individus. Le multiculturalisme n'est pas une justification pour la discrimination culturelle ou raciale. Pour les minorités « visibles », plus particulièrement, la question du racisme mérite davantage d'attention que ne peut en offrir une politique multiculturelle. La discrimination raciale au Canada comporte un aspect systémique. Comme pour les autres modèles de discrimination systémique touchant des groupes comme les femmes, les handicapés et les autres groupes identifiables, la Charte joue un rôle important comme instrument didactique et juridique en faveur de l'égalité.

Les garanties de la Charte sur l'égalité des droits renvoient à une définition et une interprétation élargies de l'égalité. Ces garanties reflètent les notions substantives contemporaines d'égalité tout en assurant une protection égale

devant la loi en même temps que l'égalité des droits devant la loi. En autorisant les programmes d'action positive, la Charte se fait l'écho des préoccupations contemporaines à l'égard de la discrimination touchant divers groupes dans la société.

■ Les commissaires estiment que les gouvernements ont à jouer un rôle de premier plan dans la lutte contre ces modèles de discrimination, et que les programmes d'action positive sont un précieux outil à cet égard. Par conséquent, nous considérons que les dispositions de la Charte, qui permettent aux gouvernements de poursuivre de tels programmes, renforcent sérieusement le rôle du gouvernement. Toutefois, l'égalité doit, en définitive, être relative aux individus et les mesures d'action positive devront être accompagnées d'autres programmes dont le but ultime sera l'égalité entre les individus.

■ La Charte contient des garanties sur l'égalité des individus, d'une part, et elle reconnaît, d'autre part, les droits particuliers de divers groupes, comme les minorités de langues officielles et les autochtones du pays. Nous croyons que lorsque les droits collectifs sont en contradiction avec les droits individuels, ces derniers doivent l'emporter en règle générale. □

La Cour suprême du Canada

Les juges de la Cour suprême du Canada n'occupent pas de fonction représentative dans le système institutionnel et constitutionnel canadien. Seul le mérite judiciaire sert de critère à l'évaluation de la composition et de la performance de la Cour. Par conséquent, les commissaires repoussent les arguments selon lesquels la composition de la Cour suprême doit être représentative des régions. Les dispositions actuelles de la *Loi sur la Cour suprême* stipulant la désignation de juges du Québec s'expliquent par les traditions juridiques distinctives de cette province. Nous repoussons également toute prétention relative à une représentation socio-économique qui pourrait surgir lorsque la Cour devra se prononcer lors de litiges complexes où sera invoquée la Charte et qui porteront sur les rapports entre les citoyens et l'État.

Le problème central du mode de nomination à la Cour suprême se traduit par le fait qu'il n'offre pas une participation adéquate aux groupes qui sont touchés, en définitive, par les décisions de la Cour. Bien que les procédures officieuses suivies par le Premier ministre avant de faire des nominations à la Cour suprême supposent de nombreuses discussions, elles sont parfois perçues comme ne tenant pas suffisamment compte des intérêts ou des conseils des personnes intéressées. Toute mesure en vue de déplacer la responsabilité du Premier ministre vers un groupe ou vers une institution quelconque implique nécessairement le remplacement d'un processus politique par un autre. S'il fallait remplacer un processus politique de consultations étendues par un autre, dès lors, un Sénat élu serait encore plus recommandable.

■ Le statut constitutionnel de la Cour suprême, et plus particulièrement son indépendance, devront être clarifiés par une confirmation, bien qu'il n'y ait pas de raison de soustraire au gouvernement fédéral la responsabilité de l'administration de la Cour. □

Le Québec

Le caractère distinctif de la société québécoise

Le Québec est caractérisé par sa majorité francophone qui contrôle et oriente ses propres institutions politiques et sociales. L'existence de ce cadre institutionnel qui renforce la distinction entre la situation majoritaire des francophones au Québec et la position des francophones ailleurs au Canada, est au cœur de *la spécificité du Québec*. L'essence même de la société québécoise découle du fait qu'elle est le principal, sinon l'unique, foyer des dimensions politiques de la vie française au Canada. Dans une large mesure, le Québec demeure une société linguistiquement isolée, un îlot de langue française dans un océan majoritairement anglophone. Pour le Québec et pour les francophones hors-Québec, le principal défi sera toujours comment demeurer français en Amérique du Nord.

Ce défi comporte des problèmes pratiques de nature culturelle et économique que les Québécois et les autres francophones devront ultimement résoudre eux-mêmes, individuellement et collectivement. Mais l'enchâssement dans la Constitution de la spécificité québécoise et de la dualité canadienne seraient une affirmation qu'il est possible de trouver des réponses aux problèmes pratiques de nature économique et culturelle de la vie française dans le contexte canadien, et ce, avec l'appui du reste du Canada. On pourrait ainsi en arriver aux compromis nécessaires dans un contexte clairement établi de reconnaissance et d'affirmation d'une complémentarité culturelle qui est au cœur même de l'expérience canadienne.

■ Pour garantir le renouvellement d'une entente entre le Québec et le reste du Canada, il est tout d'abord essentiel, au niveau du principe, d'inscrire une déclaration dans le préambule de la Constitution dans les termes suivants :

Attendu que la spécificité du Québec est liée à sa situation de foyer principal, mais non exclusif, des francophones canadiens, et étant donné la dualité fondamentale de la fédération canadienne [...]

Les garanties fondamentales

Étant donné la spécificité du Québec, il faudra veiller, à l'avenir, à ce qu'aucune modification constitutionnelle ne soit jamais imposée à cette province si elle estimait que cette modification pourrait constituer une menace à ses intérêts fondamentaux comme société distincte.

- En ce qui a trait aux transferts des pouvoirs législatifs des provinces au Parlement fédéral, le moyen le plus simple pour offrir au Québec la protection nécessaire, sans remettre en

question le principe de l'égalité des provinces, consiste à accorder à chaque province le droit de se soustraire aux dispositions de toute entente générale, avec pleine compensation dans chaque cas.

- En ce qui a trait aux réformes des institutions nationales qui ne sont pas couvertes par la formule dérogatoire actuelle, le seul autre moyen dont dispose le Québec pour protéger ses intérêts est le droit de veto. Une solution évidente consisterait à accorder à toutes les provinces un tel droit conformément au principe de l'égalité. Cependant, cette solution aurait pour effet, à long terme, de bloquer l'évolution naturelle de nos institutions nationales. Même s'il est vrai qu'il serait politiquement plus difficile d'accorder au Québec le droit de veto, c'est la solution qui conviendrait le mieux à l'objectif désiré, puisque c'est la spécificité de la société québécoise qu'il s'agirait de protéger. Il est important que le Québec obtienne le droit de veto sur toute modification aux institutions décrites à l'article 42(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*, si la modification en question touche à l'aspect particulier du Québec et à la dualité du Canada. Une méthode d'application d'un tel veto consisterait à modifier immédiatement l'article 47 de la *Loi constitutionnelle de 1982* de façon à accorder aux sénateurs francophones le droit de bloquer les amendements proposés à la loi concernant le Québec. Dans ce cadre, il faudrait appliquer la formule de la double majorité décrite ci-dessous.

Le Sénat et le Québec

- En matière de législation fédérale, tout projet de loi ayant des répercussions linguistiques requerrait une double majorité au Sénat avant d'avoir force de loi : c'est-à-dire qu'il faudrait l'approbation d'une majorité des sénateurs et d'une majorité des sénateurs francophones. Cela constituerait donc un veto intégral plutôt que suspensif. À la lumière de la protection offerte par cette proposition de double majorité, les commissaires ne voient pas la nécessité d'offrir des garanties particulières au Québec en termes d'une certaine proportion de sièges à la Chambre des communes.

La division des pouvoirs

- En vertu de la spécificité du Québec, les domaines les plus évidents où des conflits pourraient surgir entre la province et le gouvernement fédéral sont l'instruction, les relations extérieures, l'immigration, les communications et la culture. Il y a des moyens qui permettraient au Québec de participer à toute solution dans ces domaines. Sans faire de recommandations,

nous suggérons la possibilité que des mécanismes juridiques comme la délégation et les ententes intergouvernementales soient un véhicule plus commode pour servir les intérêts particuliers du Québec que ne le seraient les modifications à la Constitution.

Les francophones hors-Québec

- Les diverses collectivités canadiennes francophones hors-Québec sont actuellement en état de crise. Si elles devaient survivre et prospérer, il importerait d'agir très rapidement. Les commissaires suggèrent qu'au-delà de la reconnaissance du principe de la dualité dans le préambule, les gouvernements devraient faire des efforts pour étendre la reconnaissance du français et de l'anglais comme langues officielles dans certaines provinces. L'Ontario, en particulier, avec sa forte minorité francophone, devrait agir promptement et déclarer officiellement le bilinguisme dans la province. Une telle mesure servirait d'exemple à d'autres provinces.
- Les collectivités francophones dispersées hors-Québec éprouvent des difficultés à créer un environnement de travail en français. Les efforts en vue de résoudre ce problème devraient viser la mise sur pied de centres d'activité francophones. Ces centres varieraient d'une province à l'autre selon la population et la concentration géographique des Canadiens francophones. Dans certaines régions, les centres seraient de nature essentiellement culturelle et éducative, et dans d'autres, tel le Nouveau-Brunswick, ils comporteraient une forte composante économique.
- En outre, la Commission souhaite faire remarquer que l'entrée en vigueur des droits linguistiques n'a pas suivi le rythme voulu par la politique du bilinguisme. Nous croyons que les litiges, même s'ils sont généralement utiles, ne sont pas le meilleur moyen pour apporter des améliorations dans ce sens, puisqu'il s'agit d'une méthode longue et coûteuse pour traiter ces problèmes.
- Nous recommandons plutôt que l'on accorde un soutien plus résolu au rôle du Commissaire aux langues officielles. □

Le gouvernement autochtone

Des mesures permettant d'accroître l'influence et le contrôle exercés par les autochtones sur leurs affaires sociales et économiques seraient souhaitables. Notre engagement à l'égard de cet objectif se fonde sur la place très particulière qu'occupent les autochtones dans la société canadienne en tant que première nation du Canada ainsi que sur la reconnaissance constitutionnelle dont ils jouissent à présent.

Les réformes institutionnelles destinées à encourager l'autonomie des autochtones se concentrent sur la notion d'auto-gouvernement. L'impact d'un auto-gouvernement autochtone sur l'édifice institutionnel global du Canada et, en particulier, à l'égard du fédéralisme et de la Charte, n'a pas encore été clarifié. En effet, de nombreuses questions assez importantes ont été évitées et il serait temps de les affronter carrément. Les changements fondamentaux de nos institutions nationales et provinciales que nous envisageons à présent requièrent l'appui d'une grande proportion de la population canadienne pour qu'ils soient acceptables à long terme. Le rythme des discussions, ainsi que la globalité des débats au Parlement et dans les législatures devront refléter cette nécessité.

Les territoires du Nord

Les défis économiques, sociaux et écologiques du développement dans le Nord du Canada demeureront une préoccupation constante des Canadiens. Du point de vue institutionnel, il faudra répondre à certaines questions importantes – dont certaines dans un proche avenir.

- Nul Canadien, autochtone ou non, du nord ou du sud, ne bénéficiera à la longue de nouveaux retards dans le règlement des revendications territoriales des autochtones. Il faut activement encourager la conclusion d'accords définitifs affirmant et délimitant les droits des autochtones. Si nécessaire, des échéanciers pourraient être établis par les parties en cause et des discussions pourraient commencer sans se soucier des questions des pouvoirs législatifs, de souveraineté et de statuts politiques particuliers sur lesquelles on pourrait se pencher par la suite et dans un autre cadre.
- La *Loi sur le Yukon* et la *Loi sur les Territoires du Nord-Ouest* devront être modifiées de façon à refléter les pratiques courantes du gouvernement responsable dans le Yukon et à encourager une évolution comparable dans les Territoires du Nord-Ouest. Dans les deux territoires, de nouveaux accords à incidence financière devront être négociés afin d'augmenter la prévisibilité des transferts et de promouvoir une responsabilité authentique à l'égard des dépenses, accompagnée de l'obligation de rendre des comptes.
- En fonction de l'engagement fédéral dont le but ultime est la création d'une autorité quasi provinciale dans les territoires du Nord, les gouvernements intéressés devraient dresser un calendrier pour assurer le transfert des responsabilités de type provincial dans des domaines tels que la santé, les relations industrielles, les étendues aquatiques, les ressources renouvelables et l'institution de mécanismes juridiques dans le domaine de la procédure pénale. D'autres mesures devront être prises pour :
  - faire avancer le processus de transferts aux gouvernements territoriaux des responsabilités à l'égard des terres de la

Couronne qui n'ont aucun lien direct avec l'intérêt national et qui n'ont pas déjà été cédées aux autochtones pour régler une revendication territoriale;

- instituer des accords de partage de revenu des ressources naturelles comparables aux types d'accords conclus avec la Nouvelle-Écosse et Terre-Neuve;
- confirmer la participation des gouvernements territoriaux dans les tribunes fédérales-provinciales où l'on discute de questions intéressant directement les habitants du Nord. Des ententes de cogestion pourraient être très utiles pendant la transition.

■ À défaut d'obtenir spontanément la ratification d'un accord d'origine interne sur la division des Territoires du Nord-Ouest, le gouvernement fédéral devrait créer une commission indépendante sur la question du tracé des frontières afin de recommander des délimitations géographiques en se fondant sur les arguments présentés aux deux tribunes constitutionnelles. En tenant compte de l'esprit de la tradition constitutionnelle canadienne et sous réserve de la nécessité de reconnaître la qualité essentielle de la citoyenneté canadienne, la structure gouvernementale « post-division » doit être laissée à la discrétion des tribunes constitutionnelles respectives. □

Les municipalités

Les gouvernements locaux sont une caractéristique durable et importante du gouvernement au Canada, en dépit de l'absence de tout statut constitutionnel les concernant. Des variations dans les thèmes des gouvernements locaux dans différentes provinces ont permis l'introduction d'une sensibilité, d'un dynamisme et d'une créativité dans la relation entre la ville et la province. Les dispositions courantes ont contribué au développement de quelques-unes des villes les plus éminemment habitables dans le monde. Les gouvernements locaux ont connu l'incertitude et la frustration à cause de leur quasi impuissance politique et de leurs relations avec les gouvernements provincial et fédéral, mais les réactions aux préoccupations courantes doivent commencer à partir du postulat qu'il y a quelque chose qui a bien marché dans ce que nous avons fait. Les principales villes du Canada devraient être dotées des moyens juridiques, financiers et institutionnels pour assumer leur rôle dans le développement économique. Dans l'ensemble, cela implique la disparition des contraintes qui empêchent toute participation à leur propre développement.

■ Bien que les commissaires ne recommandent pas que soit modifié le statut constitutionnel des gouvernements locaux, ils estiment que les gouvernements fédéral et provinciaux devraient accroître l'engagement et la responsabilité des autorités locales. Le gouvernement fédéral devrait envisager avec les provinces la possibilité de conférences occasionnelles à trois niveaux; améliorer

les communications entre les municipalités et les ministres dont les responsabilités touchent les intérêts locaux; attribuer au comité permanent pour les relations intergouvernementales, dont nous proposons la création, la responsabilité d'enquêter sur la pertinence des questions locales en matière de politique nationale; et explorer les possibilités de décentraliser des responsabilités particulières, y compris les aéroports et les propriétés urbaines fédérales, en les attribuant à des organismes locaux nommés par le gouvernement central. Le recours à la modification sur la délégation, comme l'ont proposé les commissaires plus tôt, pourrait devenir un moyen pour déléguer directement aux gouvernements locaux des responsabilités portant sur des questions comme le choix de l'emplacement, le développement et l'administration de certains aéroports par l'intermédiaire d'un accord avec la province intéressée.

Les gouvernements provinciaux devraient continuer à évaluer les possibilités d'assumer la responsabilité financière lorsque les besoins dépassent de loin les sources locales de revenu. Les commissaires recommandent également aux provinces d'examiner les moyens de consacrer une portion précise de leurs recettes fiscales au financement des gouvernements locaux. Les commissaires estiment que les recettes accordées aux gouvernements locaux devraient être de moins en moins liées à des conditions. □

COMMENTAIRES

Clarence J. Barber

Le Rapport de la Commission est un document long et complexe dont j'appuie un grand nombre de recommandations. Toutefois, sur certains plans, je ne suis pas d'accord avec le ton et l'objet du Rapport, et j'expose ici mes divergences de vues et de conclusions.

Mes principales réserves portent sur le traitement que le Rapport réserve aux problèmes du chômage et de l'inflation, aux politiques monétaires, fiscales et de taux de change, et aux questions connexes. Il s'agit de ce que les économistes appellent le domaine macro-économique. Les opinions exprimées dans ce Rapport peuvent bien traduire les opinions consignées dans le programme de recherche de la Commission. Toutefois, les divergences sont profondes parmi les économistes sur beaucoup de sujets abordés et mes opinions se démarquent sensiblement de celles du Rapport.

1. On ne saurait douter que les pays développés souffrent gravement des séquelles des politiques monétaires extrêmement restrictives qui ont été adoptées de 1980 à 1982. Ces politiques reposaient sur la conviction que la réalisation d'une bonne performance économique exige en premier lieu la réduction et le contrôle de l'inflation. Ce que les dirigeants des banques centrales de par le monde n'ont pas réussi à comprendre, c'est qu'en barrant la route à l'inflation, ils ont peut-être inhibé les *possibilités de croissance réelle* dans le monde. Il se peut bien qu'au lieu de créer les conditions propices à une bonne performance économique, ils aient inauguré une ère de croissance lente et de semi-stagnation.

   Dans les économies de marché, la croissance en termes réels est toujours largement fonction de la force des investissements privés. Comme les biens d'équipement durent généralement longtemps, les entreprises ne procéderont à des dépenses d'équipement que si elles sont convaincues qu'une économie en expansion permettra l'utilisation de l'équipement acquis. Ainsi, ce sont les indices de croissance réelle qui sont l'une des clés d'une économie prospère à taux élevé d'utilisation de la main-d'œuvre. Comme l'a souligné Keynes avec insistance, le volume des dépenses en capital nécessaire pour soutenir une croissance élevée de l'emploi est relié au niveau de l'épargne. Dans les pays comme l'Allemagne de

l'Ouest et le Japon, où ce niveau est élevé, un fort taux d'investissement est requis pour que cette épargne soit convertie en biens d'équipement. Sans un fort taux d'investissement, un niveau élevé d'épargne donne simplement une économie en récession et des déficits gouvernementaux de l'ampleur de celui que nous avons actuellement au Canada. Une des causes principales du chômage élevé que connaissent la majorité des pays développés peut être due à un niveau d'épargne excédentaire, c'est-à-dire à une épargne supérieure aux fonds que les entreprises privées sont disposées à investir. D'où la prospérité relative de l'économie américaine qui peut être attribuée au niveau d'épargne comparativement bas des Américains.

Les dépenses en capital du secteur privé sont faibles dans beaucoup de pays actuellement, ce qui traduit sans doute une incertitude quant à la croissance future de l'économie. Tant que la croissance de l'économie mondiale se maintenait, comme au cours de la période allant de 1948 à 1973, le niveau des dépenses en capital était élevé. Depuis lors, face à une croissance beaucoup plus lente et à des politiques gouvernementales plus restrictives, les dépenses en capital ont été faibles. D'une certaine manière, l'économie mondiale a perdu son rythme de croissance. Il se peut qu'elle ne puisse pas facilement le retrouver.

2. Le Rapport souligne qu'à la longue il ne saurait y avoir de moyen terme entre le chômage et l'inflation; que si nous essayions de ramener le taux de chômage en dessous d'une fourchette de 6,5 à 8 pour cent, le taux d'inflation augmenterait graduellement. Lorsque le taux de chômage aura dépassé ce niveau, dit-on, l'inflation baissera. J'arrive difficilement à concilier cette opinion avec les niveaux exceptionnellement bas de chômage que beaucoup de pays ont affichés de 1948 à 1973 alors qu'ils connaissaient un taux d'inflation relativement modéré ou graduellement à la hausse. À titre d'exemple, au cours de cette période, les taux de chômage ont été en moyenne de 1,5 pour cent aux Pays-Bas, de 1,6 pour cent en Australie et de 2 pour cent en France et en Allemagne de l'Ouest. Je doute que l'on puisse conclure avec certitude qu'il n'y a pas de compromis entre chômage et inflation.

   Au cours des audiences de la Commission, deux économistes au moins ont soutenu que les politiques gouvernementales devraient donner la priorité à l'emploi plutôt qu'à la lutte contre l'inflation. Nous devrions chercher, ont-ils dit, à ramener le chômage à un niveau relativement bas, 5 pour cent par exemple, et si, ce faisant, l'inflation se manifestait, la combattre directement. J'estime qu'il s'agit là d'un argument qui a beaucoup de mérite. Je ne crois pas que nous sachions avec certitude à quel niveau de chômage l'inflation peut poser des problèmes, surtout dans un contexte de stabilité des prix des produits de base et de l'énergie comme celui que nous avions connu dans les années 1950-1960.

3. Le Rapport de la Commission affirme qu'une certaine forme de politique du revenu peut être utile pour un certain temps, mais s'oppose à une politique du revenu à plus long terme. Je ne suis pas d'accord. Je crois qu'on pourrait inviter les représentants syndicaux, les entreprises et les pouvoirs publics à se concerter en vue de formuler une politique du revenu susceptible de modérer de façon marquée les effets inflationnistes des chocs futurs du prix des produits de base.

4. Je ne souscris pas à l'opinion que nous devrions presque nous engager immédiatement à résoudre notre problème de déficit structurel. Le déficit du gouvernement fédéral provient surtout d'un échec majeur du secteur privé, qui n'investit pas dans de nouveaux biens d'équipement au même rythme qu'il épargne. Ce déficit, pour sa part, est une gigantesque *aubaine* pour les épargnants du secteur privé, dont plusieurs se situent dans les catégories d'imposition élevées. Si le gouvernement fédéral avait refusé d'encourir un déficit, cette épargne excédentaire aurait entraîné une chute des revenus et une augmentation du chômage comme on n'en a peut-être jamais vu auparavant. Le Canada pourrait bientôt résoudre son problème de déficit s'il parvenait à stimuler les dépenses en capital et à réduire le niveau de l'épargne.

Lorsque notre taux de chômage aura diminué à 6 ou à 7 pour cent, alors on pourra peut-être adopter des mesures fiscales en vue de réduire le déficit. Plus vite descendrons-nous à ce niveau de chômage, moins lourde sera notre dette nationale.

5. L'idée que le Canada devrait étudier la possibilité d'abandonner le système d'imposition du revenu pour un système d'imposition des dépenses me laisse très sceptique. Si un tel changement avait pour effet d'accroître le taux d'épargne déjà élevé du Canada, ses résultats pourraient bien être désastreux. J'ai également de sérieux doutes quant à son incidence sur la répartition du revenu.

6. Si le Canada devait négocier une entente régionale de libre-échange avec les États-Unis, une des clés du succès d'une telle entente serait l'instauration d'un taux de change bien administré. La politique du change du Canada devrait être guidée par les besoins en investissements étrangers, besoins qu'illustre l'écart entre les dépenses en capital du secteur privé et le niveau de l'épargne à un haut niveau d'emploi. Lorsque les dépenses en capital dépassent l'épargne à des niveaux d'emploi élevés, on peut combler l'écart par un excédent gouvernemental ou par un déficit du compte courant. Lorsque l'épargne dépasse les dépenses en capital, un excédent du compte courant peut servir à éliminer l'écart. Le taux de change est une méthode valable d'ajustement de notre compte courant. Pour ce faire, il faudra bien doser les éléments de la politique monétaire et de la politique fiscale.

   La Banque du Canada pourrait être d'un grand secours aux cambistes en affichant régulièrement la valeur de notre dollar à la parité du pouvoir d'achat, tant par rapport au dollar américain, que sur une base pondérée en fonction du commerce extérieur. Le prix approprié à utiliser dans une telle mesure est le prix implicite du PNB.

7. L'expérience du début des années 1980 a démontré l'énorme pouvoir des dirigeants des banques centrales. C'est pourquoi, j'estime qu'il faudrait prendre certaines mesures pour que le gouverneur de la Banque du Canada soit rendu plus responsable de ses actes.

8. Enfin, je dois souligner que le programme de recherches macro-économiques de la Commission a ignoré un certain nombre de questions économiques importantes. C'est ainsi qu'il n'a pas cherché sérieusement à savoir pourquoi la prospérité soutenue des années 1960 a soudainement fait place à la stagnation au début des années 1970. Il n'a pas non plus étudié les fondements de l'explosion des prix des produits de base entre 1972 et 1974. Encore une fois, toute la question des dépenses en capital, qui est tellement essentielle au fonctionnement de notre économie, a reçu très peu d'attention, même si le volume des dépenses en capital dans les pays développés a très peu augmenté depuis 1973. Le plus important est peut-être la prédiction des démographes selon laquelle la population du Canada ne croîtra pas mais baissera d'ici trente-cinq ans. Nous savons peu de choses sur le comportement dans un tel contexte d'une économie fondée sur l'entreprise privée. Il s'agit là, comme le recommande le Rapport, d'une question qui doit être étudiée sérieusement.

Albert Breton

I. Introduction

Je suis fermement convaincu que les mécanismes qui contrôlent et contraignent la politique démocratique, notamment la politique démocratique dans les États fédéraux, s'appliquent avec autant de vigueur que les mécanismes qui contrôlent et contraignent la vie économique. Il s'agit d'une opinion qui est encore minoritaire, mais qui recueille de plus en plus d'adeptes. Selon l'opinion traditionnelle et plus conventionnelle, les contraintes imposées par les mécanismes économiques sont telles que ceux-ci sont essentiellement déterminants alors que les activités de nature politique, qui consistent en l'exercice du pouvoir, peuvent, à volonté, être mises en branle ou interrompues. Dans une telle perspective, la politique est toujours capricieuse et ne s'appuie sur aucune explication rationnelle.

À ma connaissance, les commissaires n'ont jamais considéré la politique dans cette optique traditionnelle, mais je crois qu'il est possible d'affirmer que la plupart d'entre nous n'avons pas accepté non plus l'idée que les mécanismes politiques étaient aussi contraignants que les mécanismes économiques. Au cours des deux dernières années et demie, notre façon d'envisager la politique, notamment la politique démocratique au sein des régimes fédéraux, s'est écartée considérablement de la tradition, comme les lecteurs du Rapport de la Commission seront en mesure de le constater par eux-mêmes. Je suis toutefois d'avis que nous ne sommes pas allés assez loin. D'une façon, cette réaction est assez compréhensible puisqu'il n'est jamais facile de rompre avec les modes traditionnels de pensée, même dans les situations d'extrême nécessité.

L'exposé qui suit, présenté à titre d'opinion supplémentaire au Rapport de la Commission, consiste donc en un développement et une clarification de la théorie de la politique démocratique dans les États fédéraux, une théorie que je désignerai sous le nom de fédéralisme de concurrence. En d'autres mots, je donnerai une analyse brève, mais plus poussée, des mécanismes du fédéralisme de concurrence, j'indiquerai quelques réformes nécessaires pour rendre ces mécanismes plus efficaces et je tirerai des conclusions de l'application de la théorie à certaines questions fondamentales. Je tiens à souligner qu'il reste dans le domaine beaucoup de recherches à faire et beaucoup de problèmes à résoudre. Je crois toutefois que les questions qui peuvent faire l'objet d'une argumentation à ce moment-ci doivent être présentes dans les discussions qu'engendrera sans aucun doute le Rapport de la Commission. C'est pourquoi j'ai rédigé ce document.

Mon exposé se divise en quatre parties. Après la présente introduction, la Partie II examine la nature et les caractéristiques de la politique de concurrence dans un État fédéral. Dans la Partie III, j'applique les données de cette analyse à un certain nombre de questions telles que l'union économique, les subventions intergouvernementales et les administrations municipales. La Partie IV forme la conclusion du document.

II. La théorie

Il a toujours été généralement accepté, et dans une certaine mesure ce point de vue prévaut encore, que les deux piliers des institutions politiques

canadiennes, soit le parlementarisme et le fédéralisme, sont difficilement conciliables[1]. Cette notion résulte d'une définition *a priori*, à la fois abstraite et formelle, de ce qui constitue le parlementarisme, conjuguée à une définition, non moins abstraite et non moins formelle, du fédéralisme. Cette absence présumée de compatibilité a eu une grande influence non seulement sur la pensée politique des Canadiens, mais aussi sur la direction qu'ils ont imposée à l'évolution de leurs institutions politiques. Il est vrai que, durant presque un siècle et quart, le parlementarisme et le fédéralisme canadiens ont coexisté d'une façon plus ou moins harmonieuse, mais la tendance générale, qu'on retrouve encore dans le Rapport de la Commission, d'opposer les institutions parlementaires au fédéralisme ou, si l'on ne les oppose pas, de les considérer comme des entités distinctes et sans rapport entre elles, est à la source de nombre de nos difficultés.

Depuis que les Canadiens forment un pays, ils se sont penchés sur leurs institutions politiques avec un oeil sur le Royaume-Uni et l'autre sur les États-Unis. L'Angleterre était et est encore un régime parlementaire unitaire alors que les États-Unis forment une fédération dotée d'un Congrès. Nous nous posons donc les questions suivantes. Le parlementarisme peut-il fonctionner dans un régime fédéral? Faut-il accorder la priorité au parlementarisme ou au fédéralisme? Avec lequel de ces deux piliers la démocratie est-elle le plus intimement liée?

Je soutiens que le parlementarisme et le fédéralisme sont conciliables et que la question de savoir, quand on opte pour la démocratie, auquel donner priorité est un faux problème. Il est possible de réformer nos institutions nationales et fédérales de façon à accroître leur efficacité tout en respectant le génie propre de chacun. L'éclaircissement de ces questions constitue nécessairement un exercice intellectuel qui exige le choix d'un langage particulier. Économiste par formation et par choix, je me sens plus à l'aise dans le langage de cette discipline pour formuler ces questions et en discuter, même celles qui dépassent les frontières traditionnelles de l'économie, par exemple, les problèmes de la politique et de la société, les domaines traditionnels de la science politique et des autres sciences sociales. En même temps, cette méthode permet de s'inspirer des vastes ressources méthodologiques de la science économique. Enfin, le fait d'énoncer les questions de politique dans le langage économique comporte un troisième avantage à savoir une facilité plus grande de transposer en questions économiques les questions politiques qui touchent la vie de tous les jours, ainsi que de formuler une théorie politique qui soit « compatible » avec la théorie économique. Je sais par expérience, pour avoir travaillé avec des sociologues et des politicologues durant plusieurs années, que le passage d'un langage à un autre est relativement facile et que les notions essentielles n'en sont nullement modifiées.

Le parlementarisme, c'est-à-dire le gouvernement responsable ou le régime des partis, n'a jamais été conçu comme tel. Il a plutôt évolué en réaction aux pressions et aux influences exercées d'abord à l'égard de la royauté par les puissants d'alors et, subséquemment, à l'égard des autorités par ceux qui devenaient les nouveaux détenteurs du pouvoir. On peut résumer, quoique de façon succincte, la dynamique du parlementarisme par l'expression « le consensus des élites ».

Il n'y a pas beaucoup de concurrence dans un tel système (ou pas beaucoup de « freins et contrepoids » (*checks and balances*), à savoir les comportements qui peuvent être reliés à la concurrence au sein des gouvernements, par opposition à celle qui existe entre gouvernements). Il existe bien sûr les « freins et contrepoids » qui proviennent d'intérêts puissants, qu'ils soient de nature économique (comme le milieu des affaires et le monde du travail, bien que les deux ne soient pas habituellement de force égale), religieuse (les Églises), intellectuelle (les institutions universitaires et les organismes de recherche), et ainsi de suite. La période de questions à la Chambre des communes, le marchandage qui s'exerce au sein du caucus et l'opinion publique sont d'autres formes de « freins et contrepoids ». Enfin, et il s'agit d'un facteur important, il faut tenir compte de la compétence qui prend sa source dans la nécessité d'obtenir l'appui de la population à l'occasion d'élections à des intervalles plus ou moins réguliers.

Toutefois, la concurrence demeure en définitive assez faible, surtout lorsque le Cabinet s'appuie sur une majorité parlementaire confortable. La faiblesse des « freins et contrepoids » qui résulte de l'absence de séparation entre les pouvoirs exécutif et législatif, prend encore plus d'ampleur en raison de l'indépendance du pouvoir judiciaire. Cette indépendance se traduit dans la doctrine de « la suprématie du Parlement », par opposition à la doctrine du « contrôle judiciaire ». (Je traiterai cette question plus loin, à la section 4 de la Partie III, lorsque j'étudierai la place de la *Charte des droits et libertés* dans la politique canadienne.)

Il découle nécessairement de ce qui précède que les préférences, les aspirations et les opinions du public, à moins que les élites qui détiennent le pouvoir ne les adoptent, ne sont guère susceptibles d'être représentées avec autant de vigueur qu'elles le seraient dans un régime plus concurrentiel. Cette description beaucoup trop schématique du parlementarisme risquerait de l'être davantage si je n'ajoutais immédiatement que le régime est susceptible d'amélioration. L'histoire démontre que le régime peut s'accommoder d'autres « freins et contrepoids » tout en conservant ses propres caractéristiques et qualités.

Le Rapport renferme des recommandations qui ont pour objet d'augmenter la concurrence, comme celles qui visent à éliminer le secret entourant la présentation du budget et à réformer le Sénat. J'appuie d'ailleurs ces recommandations, quoique je reviendrai plus loin sur la réforme du Sénat, mais il est possible de faire davantage. Je suggère *qu'on examine sérieusement différentes façons d'assouplir la règle de discipline à laquelle sont astreints les députés d'un parti à la Chambre des communes et, dans la mesure où cette règle existe, dans les comités parlementaires également, sauf à l'égard des questions relatives au budget*. Si l'on agissait en ce sens, lentement mais de façon déterminée, les représentants élus auraient plus de pouvoirs et seraient mieux en mesure d'exprimer les opinions de leurs électeurs qui, à leur tour, jouiraient d'une possibilité accrue d'influencer les gouvernements.

Dans les États unitaires, le gouvernement responsable, aussi bien placé qu'il soit pour représenter les préférences des citoyens, ne constitue pas un mécanisme puissant pour s'acquitter de la tâche que je viens de décrire.

Toutefois, lorsqu'il y a association du gouvernement responsable et du fédéralisme, le travail s'effectue de façon plus efficace. Je me dois toutefois d'ajouter que certaines associations sont plus heureuses que d'autres, que certaines fédérations sont mieux conçues que d'autres. J'examinerai ces questions dans les pages qui suivent et j'indiquerai ce que je considère être les éléments d'un fédéralisme valable et d'une association fructueuse entre le fédéralisme et le gouvernement responsable. Toutefois, le principe fondamental demeure : le parlementarisme dans le cadre d'une fédération offre aux citoyens des institutions qui sont mieux en mesure de traduire leurs désirs, leurs préférences et leurs aspirations. Un gouvernement responsable est un gouvernement démocratique, mais si ce gouvernement responsable s'allie au fédéralisme, la démocratie y gagne, tout simplement parce que la concurrence y est plus grande.

Je me dois d'abord de traiter deux questions préliminaires : *i)* De quelle façon le fédéralisme introduit-il plus de concurrence dans n'importe quel régime gouvernemental, mais notamment dans un régime de gouvernement responsable? *ii)* La concurrence est-elle un élément souhaitable, c'est-à-dire un élément que nous voulons voir au sein de nos institutions politiques? Je tâcherai de répondre à ces deux questions dans les sections 2 et 4 ci-dessous. Avant d'aborder ces questions et compte tenu du fait que la concurrence est un élément capital dans ma conception de la politique et de la démocratie, je me dois de consacrer quelques pages à la signification que je donne au mot concurrence.

1. La concurrence

En matière économique, l'évolution de la pensée au sein de la tradition anglo-américaine, sans contredit la tradition prépondérante, a restreint de façon systématique, le concept de concurrence à la concurrence des prix. Cette tradition en est venue à mettre l'accent sur les modalités qui aboutissent à l'efficacité parétienne, c'est-à-dire aux situations où personne ne peut améliorer son sort sans désavantager quelqu'un d'autre. Il est assez significatif que cette tradition néo-classique n'ait associé aucune catégorie de comportements ou d'activités à sa définition de la concurrence.

Puisque j'examinerai plus tard, en discutant du fédéralisme de concurrence, l'optimalité de la concurrence, il serait peut-être utile de souligner que l'optimum parétien ne s'applique qu'à la concurrence des prix. En d'autres termes, dans certaines circonstances, « la main invisible » d'Adam Smith permet une répartition efficace des ressources lorsque les prix sont assujettis à la concurrence. Bien qu'on ait abondamment écrit sur la publicité et la qualité des produits comme forme de concurrence, et même s'il existe une documentation peut-être moins abondante, mais tout de même considérable, sur les dépenses consacrées à la recherche et au développement ainsi qu'aux innovations scientifiques et technologiques, l'efficacité sociale de ces différents modes de concurrence nous est inconnue. Jusqu'à récemment, je crois que la majorité des économistes auraient été d'avis qu'ils n'étaient pas efficaces. Les circonstances ont changé au cours des récentes années, mais on n'a pu dégager aucun consensus, si minime soit-il.

Je veux ainsi souligner que, même s'il est impossible de préciser toutes les conditions, aussi bien celles qui sont nécessaires que celles qui sont suffisantes, d'une rentabilisation optimale d'une politique concurrentielle dans un État fédéral, il ne s'ensuit pas que pareille concurrence doive être rejetée, pas plus que notre incapacité de préciser les conditions nécessaires et suffisantes d'une rentabilisation de la concurrence en matière économique est un motif valable pour rejeter les marchés.

Il faut distinguer la concurrence fondée sur les prix des autres sortes de concurrences qui ont retenu de temps à autre l'attention des économistes et d'autres personnes. Certaines dimensions de la concurrence sont associées dans la littérature à des expressions telles que « concurrence active » (*working competition*) et « pouvoir compensateur » (*countervailing power*). Parmi les composantes les plus importantes, mentionnons la notion de « concurrence des entrepreneurs » (*entrepreneurial competition*) désignée aussi sous le nom de concurrence autrichienne ou concurrence schumpétérienne. Au début des années 1900, un nombre important d'économistes autrichiens, qui se sont distingués par la suite, notamment Joseph Schumpeter, Ludwig Mises et Frederick Hayek, proposèrent, en cherchant à répondre à la question fondamentale de Marx sur la dynamique du capitalisme, des théories de développement économique où cette notion particulière de concurrence jouait un rôle essentiel.

Pour reprendre les mots de Schumpeter, l'un des meilleurs analystes de cette notion de concurrence :

> *Dans la réalité du monde capitaliste (par opposition avec l'image qu'en donnent les manuels), ce n'est pas cette modalité de concurrence qui compte, mais bien celle inhérente à l'apparition d'un produit, d'une technique, d'une source de ravitaillement, d'un nouveau type d'organisation [...], c'est-à-dire la concurrence qui s'appuie sur une supériorité décisive aux points de vue coût ou qualité et qui s'attaque, non pas seulement aux marges bénéficiaires et aux productions marginales des firmes existantes, mais bien à leurs fondements et à leur existence même. L'action de cette modalité de concurrence dépasse celle de la concurrence des prix tout autant que les effets d'un bombardement dépassent ceux d'une pesée sur une porte, et son efficacité est tellement plus grande que la question de savoir si la concurrence au sens ordinaire du terme joue plus ou moins rapidement devient relativement insignifiante : en tout état de cause, le levier puissant, qui, à la longue, rehausse la production en comprimant les prix, est d'un tout autre calibre*[2]. [Traduction]

Même si l'on érige parfois des barrières pour réduire la portée de la « concurrence des entrepreneurs », il faut reconnaître qu'en cherchant à comprendre les facteurs économiques qui déterminent le mode de répartition des ressources, ainsi que les forces qui ont influencé les progrès considérables du capitalisme, le concept autrichien de concurrence nous est plus utile que celui de la théorie néo-classique[3].

Ce n'est pas par accident que Schumpeter a été le premier à appliquer à la politique les méthodes analytiques de l'économie (bien que Niccolo

Machiavelli et John Stuart Mills, entre autres, aient prévu cette possibilité) puisqu'il s'agit d'un complément naturel de l'application de la théorie de la « concurrence des entrepreneurs ». À cet égard, les politiciens sont des entrepreneurs qui rivalisent pour obtenir des ressources en présentant des politiques nouvelles, en élaborant de nouvelles structures d'organisation, en proposant de nouveaux symboles d'unité, en développant un nouveau consensus social, et ainsi de suite. Certains auteurs ont récemment désigné la « concurrence des entrepreneurs » comme une « attitude d'éveil aux occasions [4] ». S'il existe une définition juste de l'initiative individuelle, elle ne peut se limiter au champ économique, mais embrasse naturellement la politique et les autres secteurs. À coup sûr, les entrepreneurs auront recours à un « *modus operandi* de concurrence » (pour utiliser une expression de Schumpeter) qui variera s'ils sont dans le domaine des affaires ou de la politique, mais les comportements de chacun auront suffisamment de points communs pour qu'on puisse les qualifier de « concurrentiels ».

Ceci étant dit, il faut reconnaître que notre connaissance du jeu de la concurrence est limitée. Précédemment, en parlant de la concurrence au sein d'un même gouvernement, c'est-à-dire de la rivalité entre les partis politiques, entre les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire (lorsqu'une telle rivalité existe), entre les différents ministères et bureaux qui forment la bureaucratie d'une entité gouvernementale particulière, comme le gouvernement du Québec ou de la Saskatchewan, j'ai décrit cette concurrence par l'expression américaine « freins et contrepoids ». Ces mots traduisent un comportement plus ou moins précis et servent bien à décrire la nature particulière de cette concurrence. Dans son étude du *American Capitalism*[5], Galbraith a recours à l'expression évocatrice de « pouvoir compensateur » en essayant de décrire une forme particulière de concurrence. Récemment, Nelson et Winter[6] ont voulu formuler la « concurrence des entrepreneurs » en fonction de deux activités, soit « la recherche » et « l'imitation ». Un de mes amis qui a lu une ébauche de ce Rapport m'a fait remarquer que le comportement relié à la concurrence fédérale-provinciale est à la fois « complémentaire et compensateur ». Ainsi, si le gouvernement fédéral décide de subventionner l'enseignement postsecondaire en versant des sommes d'argent directement aux étudiants plutôt qu'aux gouvernements provinciaux, ces derniers peuvent agir de façon « complémentaire » en répartissant les sommes qu'il consacre à l'éducation d'une manière plus conforme à leurs propres priorités ou ils peuvent agir de façon « compensatrice » en allant chercher chez les étudiants les sommes que ces derniers ont reçu du gouvernement fédéral.

Il s'agit d'un domaine dont l'étude est encore au stade embryonnaire. Il m'est donc impossible de relier des formes particulières de concurrence aux différentes catégories de « concurrence des entrepreneurs » que je traiterai ci-dessous. Pour une meilleure compréhension, j'utiliserai l'expression « freins et contrepoids » pour désigner le jeu de la concurrence au sein d'un même gouvernement, alors que dans les domaines politique et économique, j'emploierai le mot « concurrence » pour désigner la « concurrence des entrepreneurs »; je ne ferai, toutefois, référence à aucun comportement particulier.

2. *Le fédéralisme*

Dans sa forme la plus simplifiée, c'est-à-dire abstraction faite des problèmes concrets qui peuvent venir compliquer le tableau – problèmes que j'aborderai plus tard –, la définition d'un État fédéral est celle d'une organisation politique composée de deux ordres de gouvernement (par exemple, au Canada, le gouvernement central et les gouvernements provinciaux) entre lesquels il y a répartition de l'ensemble des pouvoirs constitutionnels. L'attribution des compétences entre les ordres de gouvernement ne peut être l'œuvre d'un seul de ces ordres. C'est ce qui distingue le fédéralisme du confédéralisme, un système où seuls les états membres ou provinces décident de la répartition des pouvoirs, et des États unitaires où les pouvoirs sont attribués unilatéralement par le gouvernement supérieur. Selon cette définition, le Canada est et a toujours été une fédération, et n'a jamais constitué une confédération. En revanche, les provinces canadiennes sont des États unitaires par rapport à leurs municipalités.

Le partage des compétences et la façon dont ce partage s'effectue décrit bien le fédéralisme bien qu'il s'agisse, jusqu'à un certain point, d'une notion trop théorique pour faciliter la compréhension du véritable fonctionnement de ce mode de gouvernement. À cet égard, il faut attacher plus d'importance aux conséquences que comporte le partage des compétences pour le déroulement des activités des gouvernements de la fédération et pour les relations entre ces gouvernements, qui sont tous des gouvernements responsables. La conséquence la plus cruciale et la plus importante est que dans la recherche de l'appui populaire, appui qui est aussi nécessaire à l'efficacité des partis qui exercent le pouvoir que le revenu est essentiel à l'efficacité des entreprises commerciales, les gouvernements de la fédération rivalisent entre eux. Le fédéralisme ajoute donc un autre facteur à la concurrence qui existe déjà au sein des gouvernements responsables.

Il convient de souligner un fait important. La concurrence dans le domaine politique n'est pas quelque chose que les politiciens choisissent ou désirent, quel que soit leur engagement envers le fédéralisme et, de façon plus large, envers la liberté et la démocratie. À cet égard, ils sont exactement comme les hommes d'affaires qui ne recherchent pas non plus la concurrence. La concurrence est créée par la nécessité de réagir aux actions des tiers et c'est le milieu qui l'impose. Il est même possible de jouer le jeu de la concurrence sans en être conscient. L'entreprise commerciale qui adopte une technologie nouvelle pour réduire ses coûts, celle qui fait de la publicité pour ses produits ou qui les offre au rabais, la personne qui appuie un mouvement social particulier ou un groupe de pression agissent toutes de façon concurrentielle, tout comme le politicien qui vise à des relations harmonieuses avec les gouvernements provinciaux en écartant les questions litigieuses de l'ordre du jour des rencontres fédérales-provinciales.

Il y a tellement de mystère autour de cette notion qu'il me faut traiter deux points corollaires, au risque d'avoir l'air d'insister sur ce qui peut paraître évident à ceux qui comprennent bien le sujet. Il existe d'une part l'ensemble des questions que le vocable « fédéralisme coopératif » résume bien. Mais en quoi consiste le fédéralisme coopératif et comment se distingue-t-il des autres

catégories de fédéralisme? Pour autant que je sache, l'expression n'a jamais été définie de façon formelle, mais cette absence de définition ne constitue peut-être pas une lacune puisque nous avons tous, à partir de nos expériences et nos observations, une bonne connaissance intuitive de sa signification. Lorsque nous pensons en termes de coopération, nous nous représentons le genre de comportement de deux ou plusieurs personnes qui conjuguent leurs efforts pour soulever un objet lourd, qui participent à la recherche d'un objet perdu ou qui s'aident pour dégager une route enneigée. En d'autres mots, nous pensons à une personne qui en aide une autre pour atteindre un but ou un objectif.

Par analogie, on pourrait parler de fédéralisme coopératif si tous les politiciens de la fédération travaillaient ensemble pour atteindre un objectif commun. Au lieu de travailler individuellement pour leurs propres citoyens, tous les gouvernements uniraient leurs efforts pour améliorer le sort de l'ensemble de la population. Avant d'examiner de façon plus détailiée la signification du fédéralisme coopératif, j'aimerais que le lecteur se demande pourquoi la société, au lieu de favoriser l'administration de la justice sur une base de coopération, met en place un système qui oppose, devant les tribunaux, les avocats de la poursuite aux accusés? Pourquoi ne structurons-nous pas nos partis politiques sur une base de coopération au lieu de les forcer à s'affronter dans de vastes contestations électorales? Pourquoi n'organisons-nous pas la recherche de la vérité sur une base de coopération plutôt que d'obliger les universitaires et les savants à rivaliser entre eux pour obtenir des subventions de recherche et profiter de l'espace limité qui leur est alloué dans les publications scientifiques? Et enfin, cette liste pourrait s'allonger, mais pourquoi ne structurons-nous pas la production des biens et des services sur une base de coopération au lieu d'adopter des lois qui font de cette coopération une infraction?

Ces exemples démontrent que dans certains domaines, la coopération n'est *pas* un principe d'efficacité d'une organisation sociale et qu'elle est moins efficace que la concurrence, surtout en raison du fait que la coopération peut facilement dégénérer en collusion, en conspiration et en connivence, ce qui n'est pas nécessairement une bonne chose! En matière de fédéralisme, la coopération serait-elle un meilleur principe de structure sociale que la concurrence? Je me contenterai d'esquisser ici la réponse à cette question et je la compléterai à la section 5. Pour répondre à la question, il faut reconnaître que le fédéralisme coopératif vise à éliminer la concurrence qui dérive naturellement de la structure fédérale. Il faut, par conséquent, avant de répondre, savoir si la concurrence est une caractéristique « valable » des structures politiques. Je ne traiterai pas cette question avant d'être arrivé à la section 4.

Toutefois, j'ai posé la question ici parce que je veux souligner que le concept du fédéralisme coopératif est une partie intégrante de la politique du « consensus des élites » qui joue un rôle si important dans la dynamique des gouvernements responsables. En vérité, dans les faits, le fédéralisme coopératif est assimilé au fédéralisme exécutif. Smiley a défini ce fédéralisme comme « [...] les relations entre les élus et les fonctionnaires des deux ordres

de gouvernement dans les interactions fédérales-provinciales ainsi que les relations entre les dirigeants des provinces dans les interactions interprovinciales[7] ». [Traduction] Je ferai valoir plus loin qu'il y a place pour un fédéralisme exécutif limité. Toutefois, le fédéralisme exécutif envisagé par les partisans du fédéralisme coopératif embrasse effectivement tous les champs des relations fédérales-provinciales. Il confie aux fonctions exécutive et bureaucratique la négociation qui relève normalement de la fonction politique.

Le fédéralisme coopératif n'élimine pas nécessairement la concurrence, mais la confiant aux fonctions exécutives bureaucratiques, il transforme ses manifestations publiques et son efficacité. Le fédéralisme coopératif repose essentiellement sur des tractations secrètes, certes pas le genre de choses qui fassent progresser la démocratie! La théorie du fédéralisme coopératif a aussi d'autres conséquences et j'en mentionnerai deux.

Une première résulte de la notion qu'on a enfoncée dans le crâne des Canadiens, à savoir que le fédéralisme est ou devrait être coopératif. Une fois ce principe admis, il devient une source fréquente d'inspiration pour ceux qui, tantôt dans une province, tantôt dans une autre, veulent prôner le séparatisme. De fait, un mécanisme qui est en soi essentiellement concurrentiel, même si on le qualifie de coopératif, est destiné à créer des incidents que les séparatistes, qui sont eux-mêmes des concurrents, vont invoquer pour faire valoir que « le régime ne fonctionne pas », parce que, dans une situation particulière, les politiciens d'une province ont subi une rebuffade ou qu'ils ont simplement perdu au jeu de la concurrence. Il serait relativement facile de prouver que la rhétorique du séparatisme canadien se fonde souvent sur la notion selon laquelle le fédéralisme n'est pas aussi coopératif qu'on avait voulu le faire croire. Je n'en ferai pas la preuve ici. Je souligne simplement que, si des efforts avaient été faits pour aider les Canadiens à comprendre que la politique fédéraliste, comme toute politique, est intrinsèquement concurrentielle, la semence de la propagande séparatiste serait tombée dans un terrain moins fertile.

La doctrine du fédéralisme coopératif a également pour conséquence la condamnation, par les partisans de cette doctrine, de l'unilatéralisme, c'est-à-dire des initiatives indépendantes de l'un quelconque des gouvernements de la fédération. Bien sûr, une action unilatérale prise par un gouvernement constitue une dérogation au principe de coopération, puisque la personne qui agit isolément ne coopère pas. Par conséquent, tous les partisans du fédéralisme coopératif s'élèvent contre toute action unilatérale de la part d'un gouvernement de la fédération. Bien qu'en principe, la condamnation s'applique à tous les gouvernements, en pratique, elle vise surtout le gouvernement fédéral. C'est tout simplement parce que les provinces ne peuvent agir à l'unisson, sans un accord entre elles, ce qui n'est pas facile à obtenir de la part d'entités fondamentalement concurrentes. En d'autres mots, le gouvernement central est susceptible d'agir de façon unilatérale plus souvent que les provinces, dans la mesure où celles-ci veulent présenter un front commun face à des coûts de coordination indéniables. Par conséquent, la condamnation de l'unilatéralisme, si elle était appliquée, toucherait davantage le gouvernement central que les provinces.

Puisqu'il proscrit toute action unilatérale, le fédéralisme coopératif n'est donc qu'un stratagème pour entraver le gouvernement fédéral et l'empêcher de s'attaquer aux problèmes que non seulement lui seul peut résoudre, mais dont la responsabilité lui incombe aux termes de la Constitution. De fait, en condamnant l'unilatéralisme fédéral, on condamne le gouvernement fédéral parce qu'il agit conformément à la Constitution! Ceci est tellement vrai que si l'on prend la peine de scruter le langage du fédéralisme coopératif pour examiner les véritables principes qu'il cherche à communiquer, on se retrouve en présence soit d'un confédéralisme, soit d'un conservatisme, qui vise à réduire le rôle du gouvernement fédéral et, de fait, de tous les gouvernements dans la société.

Je conclurai cet argument en soulignant que la condamnation de l'unilatéralisme constitue aussi une dénégation du fait que le partage des compétences entre les ordres de gouvernement est essentiel au fédéralisme. C'est là en fait le point crucial de la question. Le fédéralisme coopératif, s'il était accepté, équivaudrait à une dénégation même du fédéralisme. Ceux qui se font les apôtres du fédéralisme coopératif et en poursuivent la réalisation, poursuivent en fait la réalisation d'un état unitaire, qui présente les signes extérieurs du fédéralisme, mais au sein duquel la concurrence aurait été réduite au minimum ou même complètement éliminée.

Le second point corollaire, partie intégrante de la mystification qui entoure le concept de concurrence politique, découle du langage de la concurrence et du fédéralisme. La concurrence sur les marchés, dans les palais de justice, dans les parlements, sur les tribunes, parmi les universitaires, et partout où elle se rencontre, est parfois imperceptible, tellement imperceptible qu'elle pourrait même passer inaperçue. En d'autres occasions, elle s'exerce avec tellement de vigueur que les observateurs sont souvent incapables de comprendre la raison d'un tel déploiement d'effort et d'énergie, ou d'expliquer le recours à un langage aussi vulgaire à l'égard des adversaires et le comportement tellement grossier et impoli des concurrents. En pareilles circonstances, il est courant de voir ces observateurs, qui s'accommoderaient facilement d'une concurrence exercée « bien sagement », décrire la situation en termes de conflit, de soupçon, de désaccord et autres expressions semblables et de leur donner une connotation négative. Le climat est alors propice pour faire appel à la coopération et s'inspirer d'une rhétorique qui prêche les vertus du fédéralisme coopératif.

Les mots ont un contenu émotif. C'est pourquoi la solution des débats et des désaccords réside souvent dans le recours à un langage différent. Il est important toutefois que le changement de vocabulaire ne vise que ce résultat et qu'il ne devienne pas l'occasion d'apporter aux institutions des transformations inutiles. Lorsque la concurrence devient acrimonieuse, on peut vouloir amoindrir cette acrimonie et c'est là un objectif louable. Mais ce n'est pas en désignant le jeu de la concurrence par d'autres noms tels que conflit, désaccord ou rivalité que la situation s'améliorera. De fait, si la nouvelle désignation nous amène à rechercher des modifications institutionnelles qui ne sont pas voulues, nous risquons d'empirer la situation. L'avocat de la poursuite et l'avocat de la défense peuvent bien s'insulter et faire preuve d'hostilité l'un envers l'autre, et tous s'en porteraient peut-être mieux si ce

genre de comportement pouvait être éliminé. Toutefois, la justice ne serait sûrement pas mieux servie s'il fallait pour le faire transformer la procédure judiciaire en y substituant la coopération à la concurrence!

J'ai été frappé à plusieurs occasions de voir ceux qui acceptent mal le concept et la réalité de la concurrence s'opposer en fait au langage de la concurrence. La façon d'accroître le raffinement et la courtoisie d'un langage soulève un problème intéressant et difficile à résoudre. Le fédéralisme coopératif pourrait peut-être être raffiné et courtois, mais qu'il le soit ou non, cela ne changera rien à la question de savoir si le fédéralisme coopératif est souhaitable ou non.

Avant d'aborder la discussion des coûts et avantages de la concurrence politique et d'évaluer globalement ses mérites, je dois traiter deux sujets qui sont susceptibles d'intéresser surtout les experts du fédéralisme coopératif, mais qu'il est nécessaire de préciser pour comprendre ce que j'appelle le fédéralisme concurrent. J'encourage donc même ceux qui ne sont pas des adeptes du fédéralisme coopératif à poursuivre la lecture de la section suivante.

3. Ni coopération ni anarchie

La preuve de l'avantage de la coopération dans les fédérations est traditionnellement fondée sur le sentimentalisme et le romantisme. Beaucoup de gens ne s'offusquent pas d'une telle conception, mais les auteurs ont généralement voulu s'en dissocier et ont, par conséquent, cherché à formuler une théorie rigoureuse du fédéralisme qui serait susceptible de leur fournir la preuve qu'ils cherchaient. Une des théories élaborées par ces auteurs découle de l'application au fédéralisme de la théorie des jeux, notamment d'une application de la théorie du jeu de la non-coopération appelé « le dilemme du prisonnier[8] ».

D'après cette théorie, le comportement non coopératif de certains individus aboutit à un résultat stérile dans le sens que si ces individus avaient pu se mettre d'accord pour coopérer, ils en seraient arrivés à un résultat autre que celui qu'ils ont obtenu faute de coopération. Luce et Raiffa décrivent le dilemme du prisonnier en ces termes :

> *Deux suspects sont arrêtés et gardés séparément. Le procureur représentant le ministère public est certain qu'ils sont coupables d'un crime, mais il ne possède pas de preuves suffisantes pour obtenir une déclaration de culpabilité à un procès. Il fait valoir à chaque prisonnier que chacun a deux possibilités, soit d'avouer le crime que la police est certaine qu'ils ont commis ou de ne pas faire d'aveu. S'ils refusent tous deux d'avouer, le procureur leur dit qu'il les inculpera d'une infraction mineure, comme de vol simple et de possession illégale d'une arme offensive, et qu'ils recevront une peine légère. Si tous les deux avouent, ils seront tous deux mis en accusation, mais le procureur recommandera qu'ils soient condamnés à une peine moindre que la sentence maximale; par contre, si seul l'un des deux avoue, celui qui aura avoué sera traité avec clémence parce qu'il accepte d'être témoin transfuge, alors que l'autre subira toutes les rigueurs de la loi[9].*

Si les deux suspects avaient pu coopérer, ils auraient choisi de ne pas avouer. Mais, étant détenus séparément et sans possibilité de communication entre eux, tous deux avoueront pour bénéficier de la clémence du tribunal, et ils seront traités tous deux avec sévérité. Cet exemple illustre l'inefficacité d'un comportement non coopératif.

Il faut se demander si le dilemme du prisonnier est un exemple approprié aux fins d'étude et d'analyse du fédéralisme. Autrement dit, est-ce que la coopération qui aurait entraîné des résultats positifs dans la situation décrite aboutirait à des résultats semblables en matière de fédéralisme? Je dois répondre par un non retentissant, car le dilemme du prisonnier n'est tout simplement pas pertinent en matière de fédéralisme et ce, pour deux raisons.

La première et la plus évidente de ces raisons est qu'il n'y a pas absence de communication entre les gouvernements des États fédéraux. Il serait difficile de soutenir, alors qu'on compte près de 1 000 rencontres fédérales-provinciales chaque année au Canada, que les parties sont séparées les unes des autres.

La seconde raison qui rend l'exemple du dilemme du prisonnier inapplicable au fédéralisme est plus fondamentale. Comme il ressort très bien de la description de Luce et Raiffa, la concurrence ne peut rien apporter aux prisonniers qui ne peuvent tirer avantage que de la coopération. Pour comprendre toute la portée de cet argument, supposons que les parties ne sont pas des criminels, mais qu'il s'agit simplement d'oligopoleurs; devrions-nous alors conclure qu'ils devraient coopérer (agir de connivence) pour améliorer leur situation? La logique de l'exemple du dilemme du prisonnier semble favoriser une telle conclusion. Si le dilemme devient celui des oligopoleurs, c'est notre instinct à titre d'économistes, pour ceux d'entre nous qui le sont, qui nous guide, car nous savons que la logique de la coopération semble valable en raison simplement de l'absence des consommateurs dans le tableau. Une fois que leur présence est admise, il est facile de comprendre qu'ils bénéficieront de la concurrence. Il faut donc conclure que la coopération profite aux oligopoleurs, alors que la concurrence profite aux consommateurs. C'est pourquoi l'analyse des situations d'oligopole ne peut s'inspirer de l'exemple du dilemme du prisonnier.

Ce sont exactement les mêmes raisons qui nous empêchent d'utiliser cet exemple pour l'analyse du fédéralisme. Dans ce cas-ci, les citoyens sont absents du tableau, alors qu'ils sont ceux qui profitent de la concurrence. Comment expliquer alors que de savants auteurs se soient inspirés d'un modèle tout à fait inadéquat pour analyser le fédéralisme? C'est probablement parce que, sous-jacente au modèle du dilemme du prisonnier, il existe une présomption (tacite) selon laquelle les gouvernements provinciaux incarnent parfaitement les intérêts de leur population respective. Il n'y a pas de place pour la concurrence puisque chaque gouvernement provincial est censé servir parfaitement les besoins de sa population. Tous les modèles de fédéralisme coopératif reposent en fait sur la même hypothèse.

Nous revenons donc à la concurrence et au fédéralisme concurrent. Mais la concurrence n'implique pas nécessairement un comportement désordonné ou anarchique, car si un tel comportement était la règle, la concurrence ne

pourrait survivre et encore moins être efficace. De fait, le comportement concurrentiel doit être un comportement mesuré et discipliné.

Une mesure qui peut assurer cette discipline ou le contrôle de la concurrence est l'application juridique des droits de propriété. Une des meilleures définitions de ces droits est celle donnée par Dales, que je cite :

> *Dans le langage courant, nous parlons habituellement de « propriété » plutôt que de « droits de propriété », mais cette contraction est trompeuse, car elle a tendance à nous faire penser à la propriété en termes d'objets plutôt que de droits ou à la propriété absolue plutôt qu'à la propriété restreinte [...]. Lorsque vous êtes propriétaire d'une voiture, vous êtes détenteur d'un ensemble de droits juridiquement définis lesquels vous permettent d'utiliser la voiture de certaines façons, mais non d'autres; ainsi, vous ne pouvez pas vous en servir comme arme offensive ni la laisser stationnée près d'une borne-fontaine. Parmi vos droits les plus importants, vous avez celui d'empêcher d'autres personnes d'utiliser votre voiture, sauf avec votre permission et selon vos conditions, ainsi que le droit de céder vos droits de propriété en vendant votre voiture à un tiers. Nous pouvons donc dire que la propriété consiste en* (1) *un ensemble de droits permettant d'utiliser un bien de certaines façons (et un ensemble de droits négatifs ou d'interdictions qui en empêchent l'utilisation d'autres façons);* (2) *un droit d'empêcher les tiers d'exercer les droits ainsi détenus ou de fixer les modalités de leur exercice par ces tiers; et* (3) *un droit de vendre les droits de propriété*[10].

Les droits de propriété n'ont pas uniquement pour objet des choses matérielles comme des voitures, mais portent aussi sur des choses comme des obligations, des actions et de l'argent. Les droits de propriété s'appliquent également au temps d'une personne, temps qui peut être vendu pour un travail ou consacré au loisir. Ils peuvent aussi avoir pour objet, et c'est là un fait important, les routes, les canaux, les ondes hertziennes et, comme la *Conférence sur le droit de la mer* l'a exprimé bien clairement, surtout au cours des quatre ou cinq dernières années de négociation, les océans et les fonds sous-marins.

Il importe de souligner que les droits de propriété ne sont pas nécessairement reliés à la propriété individuelle. De fait, les droits de propriété peuvent être dévolus à des particuliers, à des groupes tels que des sociétés ou compagnies, à des gouvernements ou à d'autres organismes publics. En d'autres mots, les droits de propriété peuvent être privés ou collectifs. Le 8 août 1983, le *Globe and Mail* faisait état d'un débat au sein du ministère des Affaires extérieures à Ottawa sur la question de savoir si l'Antarctique devrait être considérée comme « l'héritage commun de l'humanité » ou être attribuée à « un groupe choisi de nations qui ont déjà des intérêts scientifiques et commerciaux dans l'Antarctique » (à la p. 9) : ce débat traitait des droits de propriété.

Il arrive cependant que certains droits de propriété ne peuvent avoir de reconnaissance juridique. Cette situation peut résulter de failles dans la législation ou dans l'application de la loi, mais elle peut aussi résulter de facteurs intrinsèques lorsqu'il s'agit, par exemple, de biens publics, de propriété intellectuelle, de biens conjoints ou d'autres catégories de biens semblables. En pareilles circonstances, il faut trouver des formules substitutives, si elles ne surgissent pas spontanément, car autrement la concurrence

sera inefficace. Je ne peux pas analyser ici tous les substituts, dont quelques-uns sont presque parfaits et d'autres beaucoup moins, de la reconnaissance juridique des droits de propriété. J'en suggérerai deux qui, je crois, peuvent jouer un rôle particulier en matière de contrôle de la concurrence dans les états fédéraux. Le premier est l'attitude de confiance (*trust*) qui, même si elle est importante, ne peut faire l'objet d'une loi et se prête moins à l'amélioration par le truchement de la réforme institutionnelle. Je me contenterai donc de la mentionner. Le second substitut est la fonction de « surveillance » (*monitoring*)[11] que je mentionne ici, mais que je traiterai en détail plus loin, aux sections 8 et 9 de cette deuxième partie.

La confiance peut servir de substitut aux droits de propriété. Évidemment, il n'est pas nécessaire qu'elle soit un substitut parfait de ces droits puisqu'il peut y avoir coexistence tant de la confiance que de la reconnaissance juridique des droits de propriété. La confiance peut être un substitut des droits de propriété si les parties rivales sont persuadées (c'est-à-dire qu'elles ont confiance, qu'elles croient) que chacune observera les règles du jeu. La rivalité entre les parties subsiste, mais il y a certaines activités et certains comportements qui sont interdits, peut-être en vertu seulement d'un accord tacite, et auxquels aucune des parties ne s'adonnera.

Une autre forme de substitution des droits de propriété (et de la confiance) est « la surveillance ». Le rôle des droits de propriété est l'établissement de structures qui offrent un système de récompense et de punition et qui, si elles sont efficaces, assurent qu'aucune partie ne puisse par ses actions imposer aux autres des coûts qui sont hors de proportion avec les avantages qu'ils peuvent retirer de ces actions. Un « gardien » pourrait évidemment jouer ce rôle. Le « gardien » pourrait être soit une personne, soit une institution. Plus loin, je ferai la distinction entre la concurrence horizontale qui évoque la concurrence interprovinciale et la concurrence verticale qui fait allusion à la concurrence fédérale-provinciale. Je ferai valoir que le gouvernement fédéral et un certain nombre d'institutions fédérales autonomes sont des « gardiens » naturels de la concurrence horizontale et que le « gardien » naturel de la concurrence verticale est un sénat renouvelé. Avant de pouvoir traiter à fond ce problème, je me dois d'éclaircir un certain nombre de questions.

J'aimerais insister immédiatement sur un premier point. Les droits de propriété ne sont jamais parfaits, la confiance n'est jamais absolue et les « gardiens » tout comme les mécanismes de « surveillance », sont des créations humaines. Par conséquent, la concurrence n'est jamais totalement efficace. Elle peut parfois atteindre son efficacité maximale, laquelle peut être bien en deçà de l'idéal visé, alors qu'à d'autres occasions, elle peut atteindre moins que ce maximum. Il s'agit là d'une constatation qui s'applique aussi bien en matière politique qu'économique.

Il n'y a aucun doute qu'à certains moments la concurrence au sein de la fédération canadienne a été moins qu'efficace et qu'elle a pu même, à certains moments, être destructive. Les problèmes de l'union économique, qui sont au cœur même du mandat de la Commission royale, posent ce problème et en rappellent l'urgence. Est-ce que certaines politiques adoptées par les gouvernements qui poursuivent des objectifs de nature locale, mais qui entravent la libre circulation des ressources, sont des politiques de concur-

rence inefficaces? Je traiterai cette question et d'autres qui s'y rattachent plus loin.

Il est toutefois important de ne pas conclure, face à une situation de concurrence inefficace, que la concurrence est toujours inefficace. Il faut alors se pencher sur les droits de propriété, sur la confiance et la fonction de « surveillance », qui sont censés assurer l'efficacité de la concurrence et il faut chercher des façons de les renforcer tous ou chacun d'entre eux. C'est ce que j'essaierai de faire dans les prochaines pages.

4. « Freins et contrepoids »

Le reste de la Partie II traite des avantages et des coûts de la concurrence : cette section traite de la concurrence intragouvernementale et les cinq sections suivantes de la concurrence intergouvernementale. Dans la présente section, je pose la question suivante, à laquelle j'essaie de répondre : les « freins et contrepoids » sont-ils « une bonne chose » ? Il existe au moins deux façons de répondre à cette question. La première, plus formelle, s'appuie surtout sur les caractéristiques structurales des institutions politiques. La seconde, par contre, s'inspire davantage du comportement en ce qu'elle se penche surtout sur les mécanismes et réactions propres aux institutions où s'exercent les « freins et contrepoids », par rapport aux institutions où ils sont absents. Comme chacune de ces explications comporte un élément de vérité, même s'il paraîtra bientôt que je favorise davantage la deuxième, je les examinerai chacune à tour de rôle.

Comme l'expression « freins et contrepoids » le laisse entendre, lorsque ceux-ci jouent un rôle important, il y a plus de barrières à franchir, plus de cerceaux à traverser, plus d'obstacles à éviter et plus de difficultés à surmonter pour en arriver à l'adaptation et à la mise en œuvre d'une mesure législative, qu'il y en aurait si leur rôle était moindre. D'un point de vue statique à court terme, les « freins et contrepoids » réduisent l'efficacité législative et administrative des institutions politiques, si cette efficacité est définie en fonction de la proportion des lois adoptées et mises en vigueur par rapport au temps et aux efforts consacrés pour les adopter.

Envisagée sous un autre aspect, la réduction de l'efficacité des organismes législatifs n'est rien d'autre que la manifestation d'un contrôle populaire plus poussé de l'exercice du pouvoir politique, contrôle qui est une conséquence automatique de l'existence des « freins et contrepoids ». En envisageant le problème de cette façon formelle, l'opinion, que l'on se forme quant aux coûts et aux avantages des « freins et contrepoids » et quant à leur utilité, se fonde principalement sur la conception du rôle et de l'importance du pouvoir politique dans la conduite des affaires publiques, d'une part, et sur la mesure selon laquelle ce pouvoir devrait être contrôlé pour assurer un épanouissement plus complet de la liberté individuelle et collective, d'autre part.

La formulation ci-dessus laisse peut-être entrevoir la difficulté de décrire les vertus de l'efficacité, par opposition à celles du contrôle. De fait, la liberté est parfois garantie par une intervention rapide et sans équivoque du pouvoir politique. C'est pourquoi les constitutions, qui reconnaissent l'établissement

d'un véritable équilibre entre le pouvoir politique et les principes de liberté, reconnaissent aussi que cet équilibre ne s'exerce pas toujours de façon parfaite. C'est pourquoi la constitution pourra parfois incorporer des clauses d'exception qui donnent priorité à l'exercice du pouvoir dans les situations d'urgence, comme la clause de « la paix, l'ordre et le bon gouvernement » qui figure dans la Constitution canadienne.

La structure des régimes parlementaires, comme celui du Canada, contient beaucoup moins de « freins et contrepoids » que les régimes dotés d'un congrès, comme celui des États-Unis. C'est donc dire que, d'un point de vue statique à court terme ou formel, le régime politique canadien, si nous faisons abstraction de son aspect fédéral, apparaîtrait plus efficace pour « adopter des lois » que le régime américain, en ne tenant pas compte non plus de l'aspect fédéral de ce dernier. Pour exprimer les choses autrement, il s'exerce un plus grand contrôle à l'égard du pouvoir politique dans le régime américain que dans le régime canadien.

Toutefois, les différences d'efficacité en matière d'adoption de mesures législatives entre les deux régimes ne sont pas aussi prononcées que l'analyse de leurs caractéristiques structurales devrait nous amener à conclure. Les particularités du fédéralisme sont-elles responsables des similitudes que l'on rencontre dans les deux systèmes ou faut-il chercher l'explication ailleurs? Il n'y a aucun doute que le fédéralisme constitue un facteur important pour expliquer la similitude qui existe de fait dans la façon dont les deux régimes s'acquittent de leur fonction de législateur, mais le second aspect des « freins et contrepoids », que j'ai indiqué au début de cette section, a aussi son importance.

Ce second aspect porte sur la dynamique de l'application des « freins et contrepoids ». Lorsqu'un régime impose des obstacles et autres entraves à l'adoption des lois et qu'il exige en même temps que la population affronte ces obstacles, il encourage les discussions et les débats sur les questions soumises à la législature. C'est comme si les questions en litige demeuraient plus longtemps à l'ordre du jour de la législature et attiraient, par conséquent, l'attention d'un plus grand nombre de personnes qui pourraient exprimer leur approbation ou leur désapprobation.

Les gens intéressés à discuter et à débattre les questions qui demeurent à l'ordre du jour en raison du jeu des « freins et contrepoids » ne sont pas seulement ceux qui ont des préoccupations professionnelles ou paraprofessionnelles à l'égard de ces questions tels les politiciens, les bureaucrates et les démarcheurs, mais aussi les membres du public en général, notamment les professeurs, les intellectuels, les indépendants, les écrivains, les critiques en matière sociale, les membres de différentes associations et ainsi de suite. La plus grande participation aux affaires publiques que susciteront les « freins et contrepoids » ne sera pas limitée généralement à des interventions faites à l'aveuglette, mais encouragera la publication de revues et périodiques préoccupés de l'évolution politique. Autrement dit, cette participation stimulera les groupes ou personnes qui représentent des intérêts particuliers.

Si les « freins et contrepoids » sont efficaces, les citoyens qui participeront aux discussions et aux débats publics voudront s'engager plus activement et

chercheront par conséquent à obtenir plus de renseignements sur les affaires publiques que les professionnels de la politique mettraient de leur propre initiative à leur disposition. Les pressions pour obtenir plus de renseignements indiquent qu'à long terme, la présence d'un plus grand nombre de « freins et contrepoids » donnerait plus de visibilité aux institutions politiques.

En augmentant le degré de participation politique des citoyens, les « freins et contrepoids » contribuent à augmenter la légitimité du processus politique. Ils continueront à contrôler l'exercice du pouvoir politique, mais puisque, d'un point de vue dynamique, ils augmentent la légitimité du pouvoir politique, l'exercice de ce dernier devient plus efficace. Les effets dynamiques à long terme des « freins et contrepoids » annulent partiellement ou même complètement les effets statiques à court terme.

Je voudrais souligner que l'argument selon lequel les effets dynamiques annulent les effets statiques ne signifie pas que l'adoption des lois se ferait plus rapidement dans les régimes où les « freins et contrepoids » seraient plus nombreux. Il faut chercher ailleurs la raison de l'efficacité des « freins et contrepoids ». Je ferai état de deux domaines susceptibles d'expliquer cette efficacité.

Dans un régime où les « freins et contrepoids » seraient plus nombreux, il se produirait à long terme moins de volte-face politiques. En d'autres mots, les changements de gouvernement à la suite d'élections entraîneraient moins de retours au *statu quo*. On peut soutenir, par exemple, que le cycle de nationalisation et de dénationalisation de certaines industries en Angleterre ne se serait pas produit si le régime parlementaire britannique comportait plus de « freins et contrepoids ». Il s'agit là d'un exemple particulièrement éloquent, mais le lecteur peut sûrement trouver, au Canada, des situations semblables qui, sans être aussi manifestes, peuvent être spectaculaires.

Un second domaine où l'augmentation de l'efficacité des « freins et contrepoids » se manifeste par le renversement des effets à court terme par ceux à long terme, est celui du consensus social. L'existence d'un plus grand consensus social amoindrit la différence entre les majorités et les minorités. Par conséquent, toutes choses étant égales, il est plus facile d'appliquer les lois. Les « autres choses égales » font allusion au désir ou à la volonté de la population de voir les lois appliquées, comme le démontre, parmi d'autres facteurs, la quantité des ressources qu'elle décide d'affecter à cette tâche.

La prédominance des conséquences à long terme sur les conséquences à court terme constitue un facteur important. Elle est l'un des fondements de la recommandation que j'ai faite précédemment et qui vise à assouplir la règle de discipline à l'intérieur des partis à la Chambre des communes et dans les comités parlementaires pour toutes les questions qui n'ont pas trait au budget. L'assouplissement de la discipline au sein des partis ralentirait l'adoption des lois, mais, en définitive, les avantages de ce ralentissement se traduiraient par une plus grande participation des citoyens et par l'adoption de politiques et de programmes plus acceptables à la majorité de ceux-ci. C'est pourquoi j'appuie les recommandations du Rapport de la Commission qui visent à réduire et même à éliminer le secret qui entoure la préparation et la présentation du budget. J'appuie également, pour la même raison, la création d'un comité permanent de la Chambre des communes sur la politique économique, comité

qui tiendrait des audiences avant la présentation annuelle du budget et dont les délibérations seraient télévisées. En résumé, j'appuie les deux recommandations parce qu'elles ajoutent aux « freins et contrepoids ».

J'aborderai la réforme du Sénat plus loin. Je veux simplement souligner ici que toute réforme qui augmente la légitimité du Sénat augmente automatiquement son aptitude à servir de « freins et contrepoids ». Il est possible qu'il puisse en résulter à l'occasion un ralentissement de l'adoption de certaines lois, mais, à long terme, le mécanisme décrit ci-dessus contribuera à augmenter la participation des Canadiens aux affaires publiques. Cela devrait constituer un net avantage. L'existence de « freins et contrepoids » au sein de nos institutions nationales, dans la mesure où ils sont élaborés avec soin et prudence, constitue donc, dans l'ensemble, un avantage.

Pour ce qui est de la concurrence introduite dans le régime politique par le truchement du fédéralisme, constitue-t-elle aussi, dans l'ensemble, un avantage? C'est la question à laquelle je vais maintenant répondre. Pour les fins de mon analyse, je distinguerai entre la concurrence qui s'exerce dans les relations entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et celle qui existe dans la structure des relations des provinces entre elles. Je désignerai la première sous le nom de concurrence verticale et j'appellerai la seconde concurrence horizontale. J'en examinerai les différents aspects dans les cinq prochaines sections.

5. Le partage des compétences

La concurrence ne joue aucun rôle dans les approches traditionnelles du fédéralisme, que ces approches s'inspirent des sciences politiques, du droit ou de la science économique. La concurrence est éliminée (involontairement) par deux hypothèses qui, à mon avis, sont inacceptables. La première, qui fera l'objet de la présente section, résulte d'une confusion entre ce qui pourrait être appelé le partage « de droit » et le partage « de fait » des compétences. La seconde hypothèse, que j'analyserai dans la section 7, a trait à ce qu'on peut appeler la territorialité des intérêts et, par conséquent, des communautés, c'est-à-dire la conception selon laquelle les états fédéraux se fondent sur des communautés plus ou moins bien définies qui occupent un certain territoire.

Il n'y a aucun doute que dans le contexte du *droit constitutionnel*, la meilleure répartition des compétences est celle qui réduit à un minimum les pouvoirs communs, le chevauchement ou les champs d'occupation conjointe de l'un ou l'autre des pouvoirs. Les constitutions qui renferment ce genre de répartition sont parfois considérées comme les modèles du fédéralisme classique. Ce besoin de limitation de droit des pouvoirs communs ne procède pas d'un désir de clarté. Il ne s'inspire pas non plus de la conception qui avait cours au XIX^{e} siècle, et qui continue d'être désuète, de souveraineté politique que l'on retrouve enchâssée dans les premières définitions des pays fédéraux où ceux-ci étaient décrits comme des États constitués de « deux ordres de gouvernement souverains et indépendants ».

En fait, la nécessité de la « responsabilité judiciaire » exige qu'il existe un minimum de pouvoirs communs reconnus de droit. En définitive, lorsque la situation devient critique, un tribunal doit être en mesure de décider si un

gouvernement a le pouvoir d'appliquer ou non une politique donnée ou si celui-ci agit ou non dans les limites de sa compétence. S'il n'existait pas certains « compartiments » au sein desquels pourraient s'exercer les pouvoirs conférés par la loi, il n'existerait pas de fondement sur lequel un tribunal pourrait asseoir ses décisions et, en pratique, le partage juridique des compétences n'aurait pas de signification. J'insisterai plus loin sur le fait que les tribunaux, et en particulier la Cour suprême, doivent souvent agir à titre de « gardiens » de la concurrence fédéraliste et s'assurer que cette concurrence est efficace. Les tribunaux ne peuvent jouer ce rôle à moins que les champs de compétence commune de droit soient très restreints. S'ils sont considérables, il sera plus difficile pour les tribunaux de déterminer la responsabilité de l'un ou l'autre des gouvernements concernés[12]. Le principe démocratique fondamental selon lequel le Parlement doit être responsable devient alors lettre morte.

Il s'agit là d'une constatation indéniable. Mais si l'on envisage la question sous son angle politique ou sous l'aspect de fait, les choses sont différentes et les champs de compétences communs deviennent la règle. Nous devons être clairs sur ce sujet si nous ne voulons pas devenir les victimes de la confusion existante entre les champs de compétences de fait et de droit; cette confusion est très répandue dans les ouvrages et on l'utilise comme argument contre le fédéralisme de concurrence.

Avant d'examiner pourquoi un partage de fait des compétences, qui serait hermétique, est impossible en principe, permettez-moi d'illustrer le problème à l'aide de quelques exemples. Considérons la division habituelle des pouvoirs, effectuée par le théoricien de l'économie du bien-être, en répartition, redistribution et stabilisation auxquels peut s'ajouter un pouvoir d'imposition, selon la façon dont les trois premiers pouvoirs ont été définis. Supposons que, pour une raison ou pour une autre, les pouvoirs de redistribution et de stabilisation sont de droit conférés au gouvernement fédéral, alors que les pouvoirs de répartition sont, de quelque façon, toujours de droit, divisés entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. Si le partage des pouvoirs de répartition est hermétique, nous sommes en présence d'une répartition « classique » des pouvoirs.

Supposons maintenant que certains gouvernements provinciaux décident d'avoir recours à leurs pouvoirs de répartition, par exemple, ceux en matière d'éducation, de transport ou d'aménagement urbain, d'une façon qui respecte intégralement la Constitution, mais qui a pour effet de modifier la distribution des revenus d'une façon qui ne plaît pas au gouvernement fédéral, celui-ci peut alors se sentir obligé d'adopter des politiques de son cru, afin de rétablir la distribution du revenu selon ses objectifs. Y aurait-il eu alors, de fait, une dérogation à la séparation hermétique des pouvoirs? Je répondrais dans l'affirmative, puisque les actions du gouvernement fédéral sont maintenant déterminées par des décisions prises à l'échelle provinciale.

Prenons un autre exemple et supposons que, pour stabiliser l'économie, le gouvernement fédéral augmente ou réduit une partie ou l'ensemble des dépenses résultant de politiques mises en vigueur dans le cadre des compétences qui lui ont été juridiquement conférées, tout en respectant les principes du fédéralisme classique relatifs aux champs de compétences communes. Peut-on encore dire, sur le seul plan du comportement, qu'il respecte ce partage? Il

faut répondre de façon négative s'il existe des relations entre les politiques du gouvernement fédéral et celles des provinces, puisqu'alors les décisions du gouvernement fédéral auront des conséquences sur les provinces et, ce qui empire la situation, des conséquences inégales.

Nous pouvons maintenant examiner les principes généraux. Les exemples ont démontré, je l'espère, que les politiques que peuvent mettre en vigueur les gouvernements d'une fédération, dans le cadre des compétences qui leur sont juridiquement conférées, ont des conséquences sur les différentes catégories de relations qui existent entre eux. Dans l'optique des citoyens (en terme formel, dans leur fonction d'utilité), certaines de ces politiques seront considérées comme indépendantes, alors que plusieurs autres seront substitutives ou complémentaires les unes par rapport aux autres. De l'autre côté du pouvoir décisionnel, c'est-à-dire dans l'optique des politiciens et des bureaucrates qui envisagent ces politiques sous l'aspect « production » et mise en œuvre, celles-ci seront aussi considérées comme indépendantes, substitutives ou complémentaires, mais non pas nécessairement de la même façon qu'elles le sont pour les citoyens.

C'est pourquoi, tous les champs de compétences ont, dans les faits, tendance à se rejoindre. Il est important d'établir bien clairement les répercussions positives et négatives de cette situation. Cela ne signifie pas que les deux ordres de gouvernement légiféreront en même temps dans le même domaine politique, mais tout simplement, qu'ils légiféreront souvent dans des domaines étroitement liés les uns aux autres. Comme nous l'avons déjà souligné, ce rapprochement étroit a deux sources possibles, soit les préférences des citoyens, d'une part, et les caractéristiques des technologies de « production » et de mise en vigueur, d'autre part. Autrement dit, les politiques peuvent être liées les unes aux autres d'une façon ou d'une autre selon la perception qu'en ont les citoyens. Elles peuvent aussi être reliées entre elles en raison des liens entre leur « production » et leur mise en œuvre. Ces liens créent, dans les faits, une compétence commune.

Ceci admis, il est impossible de ne pas reconnaître en même temps que les différents ordres de gouvernement seront en concurrence les uns envers les autres. La concurrence prend sa source dans le désir des gouvernements d'obtenir l'appui des citoyens en adoptant les politiques que ceux-ci désirent. Puisque les relations entre ces politiques, considérées du point de vue des citoyens et de la technologie de leur mise en vigueur, seront différentes de celles qui figurent dans les documents constitutionnels, un ordre de gouvernement mettra en vigueur des politiques substitutives ou complémentaires par rapport à d'autres politiques qui relèvent de l'autre ordre de gouvernement, d'où la concurrence.

Est-ce que l'existence de fait d'une compétence conjointe, qui résulte de la nature même des politiques et du mécanisme politique, signifie que les constitutions sont sans importance? Que le partage juridique des compétences est sans valeur? Que tous les partages de droit de compétences se ressemblent? Il faut répondre à toutes ces questions par un non catégorique. Il y a des partages de droit des compétences qui sont meilleurs que d'autres. En raison de la confusion qui existe entre la compétence commune de droit et celle de fait, certains prétendent que la meilleure répartition constitutionnelle

des pouvoirs est celle qui laisse le moins de place à la concurrence. Les rayons des bibliothèques canadiennes débordent de projets constitutionnels où le partage des compétences éliminerait les domaines de compétence commune et, par le fait même, la concurrence au sein du fédéralisme.

Ces projets de constitution sont impossibles à réaliser, simplement parce que la population et le milieu évoluent. Un projet de constitution qui pourrait aujourd'hui répartir les pouvoirs de façon à supprimer la concurrence serait désuet demain. Quel est donc le partage constitutionnel idéal? Répondre à cette question m'amènerait beaucoup trop loin. De plus, cette réponse n'étant pas d'importance primordiale pour les questions que j'ai à traiter ici, je passerai outre[13].

6. Le fédéralisme exécutif

Les explications de la dernière section font ressortir clairement la présence d'une interdépendance. De fait, l'interdépendance est reliée à deux sources principales, soit les préférences des citoyens et les caractéristiques des mécanismes « de production et de mise en œuvre ». La question que je traite ici est de savoir si cette interdépendance exige une coopération et une coordination fédérales-provinciales.

La réponse est facile. Dans la mesure où l'interdépendance a sa source dans la nature des préférences (l'aspect utilité) des citoyens, il n'est pas nécessaire d'avoir recours à une coordination institutionnalisée. En fait, on devrait pouvoir compter sur la concurrence verticale entre les différents ordres de gouvernement pour régler le problème de coordination. La règle est la même que pour la coordination des marchés. C'est l'une des raisons qui explique la tendance du fédéralisme à être plutôt désordonné dans ses activités quotidiennes, mais il faut garder à l'esprit que le secret de son efficacité réside dans ce désordre!

Lorsque nous abordons l'interdépendance sous l'aspect production et mise en vigueur, il existe de très bons arguments en faveur d'une coordination fédérale-provinciale formelle. L'un de ces arguments favorise le fédéralisme exécutif. Les activités de coordination sont confiées à des comités fédéraux-provinciaux dont les membres sont recrutés aux différents échelons et dans les différents ministères et qui tous sont à la recherche de meilleures solutions pour « produire » et mettre en vigueur les politiques que la fonction politique des gouvernements a décidé d'adopter et qu'elle a planifiées.

Il existe une forte tentation, rendue plus attrayante encore par la logique interne du gouvernement parlementaire, d'étendre le fédéralisme exécutif au-delà de la production et de la mise en œuvre, pour l'appliquer aux questions d'élaboration, de formulation et de planification des politiques. Si l'on succombe à la tentation, ce que l'on a souvent fait par le passé, le fédéralisme exécutif contribue à réduire les avantages de la concurrence.

C'est pourquoi je crois qu'il est important que les *consultations fédérales-provinciales sur à peu près tous les sujets aient lieu après mais non avant les débats à la Chambre des communes et dans les législatures provinciales. Les débats parlementaires devraient même préciser les domaines qui devraient normalement faire l'objet de coordination et ceux qui ne le devraient pas.*

C'est actuellement le Cabinet qui est responsable de ce genre de répartition. La discussion de ces questions par le Parlement apportera d'autres « freins et contrepoids » et contribuera, par conséquent, à l'amélioration de la démocratie. Ce dernier facteur devrait favoriser une telle mesure. De plus, *il est essentiel que ces questions soient débattues publiquement pour qu'un sénat renouvelé puisse jouer efficacement son rôle de « surveillance »*. À ceux qui prétendent que ces discussions contribueront à ralentir le processus décisionnel, je répète l'argument que j'ai déjà invoqué, c'est-à-dire que ce mécanisme permettra une plus grande participation de la population dans les affaires publiques et, à long terme, donnera aux citoyens plus de maturité politique.

Toutefois, une plus grande participation du Parlement dans l'élaboration des politiques en matière fédérale-provinciale et une limitation du fédéralisme exécutif à la « production » et à la mise en œuvre des politiques ne suffisent pas à une concurrence efficace. *Une concurrence efficace exige aussi que le public ait un meilleur accès à l'information*, non seulement à l'égard des politiques fédérales-provinciales et interprovinciales qui sont coordonnées, mais aussi à l'égard de la nature et de la forme de la coordination. Actuellement, la *Loi sur l'accès à l'information* place sur le même pied les documents relatifs aux relations fédérales-provinciales et ceux qui ont trait à la sécurité nationale. Voilà une absurdité qui devrait faire l'objet d'une modification.

7. La territorialité des intérêts

Beaucoup de temps et d'efforts ont été consacrés au cours des deux ou trois derniers siècles à la recherche de ce qui pourrait servir de base à la définition d'une communauté. Cette recherche s'est inspirée de plusieurs motifs, certains plus nobles que d'autres. L'un de ces motifs reposait sur la croyance que la notion de communauté était nécessairement reliée à la définition du concept, encore prédominant mais maintenant à la baisse, de l'État-nation. On a donc cherché à identifier les communautés en fonction des divisions ou lignes de démarcation entre les peuples telles que la race (la couleur, le sang et la dimension du crâne étant considérés comme les signes les plus révélateurs d'une race), la langue, l'origine ethnique, la religion et, plus récemment, la culture et la « société », ces deux derniers termes définis dans un contexte uniquement socio-institutionnel.

Une bonne partie de la réflexion sur le fédéralisme s'est faite conjointement avec celle relative à l'État-nation. De plus, le fédéralisme a semblé à certains comme le sauveur du concept de communauté fondée sur les distinctions qui avaient cours à ce moment-là, et sur la notion d'un territoire minimal pour assurer l'efficacité du pays. Il ne s'agit donc pas d'un accident si, dans la plupart des textes sur le fédéralisme, même ceux qui proviennent des meilleurs auteurs, on parle du fédéralisme comme d'une « communauté de communautés » ou comme d'une réunion, d'une confédération ou d'une alliance de communautés ayant leurs particularités propres.

Chez les auteurs canadiens, cet atavisme intellectuel a perpétué deux conceptions principales de ce que l'on peut appeler un fédéralisme communautaire ainsi qu'un certain nombre de théories sans importance dont la

mention ne serait même pas utile. Selon la première de ces deux conceptions traditionnelles, et d'ailleurs de beaucoup la mieux connue, on invoque dans un langage qui varie selon les époques et les circonstances, que le Canada se compose de « deux peuples », de « deux races », de « deux cultures » ou de « deux sociétés ». Selon ce point de vue, la présence de dix provinces au Canada ne serait qu'une illusion, c'est-à-dire une façon de détourner l'attention de la dichotomie qu'on favorise, ou comme un plan sinistre pour priver l'un des peuples (races, cultures ou sociétés) de son identité, cette dernière redéfinie en fonction de la redéfinition des termes de la dichotomie.

Selon la seconde grande tradition du fédéralisme communautaire canadien, on reconnaît au pays l'existence de dix provinces, mais on prétend qu'elles constituent dix communautés. L'histoire a causé des ravages dans la première tradition dichotomique, comme les modifications constantes de langage le démontrent. Mais les choses sont encore plus complexes dans le cadre de la tradition des « dix communautés provinciales », pour la seule raison qu'une définition de société et de culture, qui serait le moindrement opérationelle, ne pourrait pas s'appliquer en même temps aux provinces et à la nation. En d'autres mots, si l'on adopte une définition de culture et de société qui reconnaisse que l'Alberta, l'Ontario, le Québec et Terre-Neuve (soit les provinces les plus souvent mentionnées) sont des communautés distinctes en raison de leurs dimensions sociales et culturelles, le Canada ne serait pas, selon cette définition, une communauté.

Avant de dire pourquoi nous devons nous départir de ces concepts ataviques, permettez-moi de souligner une conséquence de la théorie du fédéralisme communautaire. Puisque les communautés se fondent sur la race, la langue, la culture ou autres distinctions, il n'y a pas de place pour la concurrence horizontale entre les différents gouvernements provinciaux. En effet, ceux-ci, étant censés pourvoir aux besoins d'une collectivité de personnes dont les préférences sont présumées être définies selon certaines caractéristiques communes, seraient en mesure de faire très peu, le cas échéant, pour les membres d'une autre communauté dont les préférences sont établies selon une série tout à fait différente de caractéristiques communes. Et, logiquement, pourrais-je ajouter, le gouvernement fédéral devient inutile dans un tel régime. Il est vrai cependant qu'il a un rôle à jouer dans la tradition dichotomique lorsqu'il est considéré comme le gouvernement d'un peuple (race, culture ou société) et qu'il remplace les neuf autres gouvernements provinciaux qui, eux, deviennent superflus!

La concurrence horizontale n'a aucun rôle à jouer dans un modèle de fédéralisme communautaire, car, alors, la notion du fédéralisme sert toujours de moyen de collectivisation des intérêts. Pour exprimer la réalité de façon différente, la notion de communauté est utilisée comme un outil pour que les intérêts du Manitoba prédominent sur ceux des Manitobains et que les intérêts de l'Île-du-Prince-Édouard prédominent sur ceux de ses habitants. Par conséquent, seul le gouvernement de la communauté peut connaître les intérêts, les préférences et les aspirations de cette communauté. Les autres gouvernements, n'étant pas de la même race, du même sang, de la même langue, de la même religion ou de la même culture, sont, par définition,

ignorants de ces intérêts. Il s'agit d'une belle hypothèse pour éliminer la concurrence[14].

Il est essentiel de reconnaître que les provinces sont composées de gens dont certains ont les mêmes caractéristiques que d'autres qui habitent la même province et d'autres provinces, mais aussi de personnes qui ont des caractéristiques différentes. Aucune province canadienne n'a une population homogène. Et il n'y a non plus aucune province où les intérêts, les préférences et les aspirations de toute la population sont les mêmes. Et il faut espérer qu'il en sera toujours ainsi.

Mais même s'il existait de telles provinces et même si la population du Canada pouvait se diviser en groupes humains homogènes, ceci ne nous donnerait pas une raison valable pour justifier un État fédéral. Cette raison, comme *The Federalist*[15] l'a démontré au cours des grands débats qui ont précédé la *Convention de Philadelphie de 1787*, est d'incorporer au régime politique plus de concurrence, en sus de celle qui existe au sein de chaque gouvernement, pour assurer qu'à long terme le pouvoir politique s'exerce à la fois de façon efficace et légitime et pour le plus grand avantage des citoyens. Dans un régime politique fondé sur les règles du parlementarisme, on ne peut mettre trop l'accent sur l'importance d'une concurrence additionnelle.

Cette affirmation *ne* constitue *pas* une dénégation de l'existence des communautés. Je reconnais qu'elles existent et jouent un rôle irremplaçable dans la vie des peuples. Sans les communautés qui se forment dans les familles, professions et métiers et au sein des lieux de travail, des églises, des associations et des groupements de toutes sortes, l'anomie, la désintégration et même une guerre hobbésienne « de tous contre tous » deviendraient les normes. Je dis seulement qu'il n'existe pas, de la communauté, une définition indépendante qui pourrait servir de guide à l'élaboration des structures fédérales et de leur mode de gouvernement. *La tâche des gouvernements est de satisfaire aux préférences des citoyens qui se trouvent dans les provinces ou dans le pays qui les ont élus pour les gouverner.* Il n'existe pas de communautés provinciales véritables, sauf celles qui existent à titre de provinces.

8. Le développement de la Nation et le développement des provinces

Précédemment, dans la section 3, j'ai souligné qu'à moins que les droits de propriété soient bien définis, que la confiance soit suffisante ou que la « surveillance » soit efficace, la concurrence ne produira pas les résultats bénéfiques qu'on pourrait en attendre. Je répète qu'il est possible d'avoir des droits de propriété qui sont si mal définis ou si peu appliqués, d'avoir un tel manque de confiance ou d'avoir une « surveillance » tellement inefficace que les conséquences de la concurrence seraient mauvaises. Il s'agit, par conséquent, d'une question capitale. Dans la présente section, j'examinerai quelques-uns des facteurs qui régissent ou, du moins, qui devraient régir la concurrence horizontale. Dans la section suivante, je ferai de même pour la concurrence verticale. Je dois insister immédiatement sur deux points.

D'abord, comme je l'ai déjà souligné, il n'est pas possible, dans l'état actuel de nos connaissances et de nos recherches, de décrire toutes les conditions, celles qui sont nécessaires aussi bien que celles qui sont suffisantes, de l'efficacité d'une concurrence politique horizontale au sein d'une fédération. En second lieu, j'ai déjà mentionné en examinant le partage des compétences (à la section 5), le fédéralisme exécutif (à la section 6) et la territorialité des intérêts (à la section 7) quelques-unes des conditions nécessaires à une concurrence efficace. Les autres dont je vais parler viennent s'y ajouter.

La première de ces conditions a trait à la notion de « l'égalité des concurrents ». Bien entendu, une concurrence horizontale efficace n'exige pas que toutes les parties rivales soient d'égale dimension, pas plus qu'une concurrence efficace en matière commerciale exige que les entreprises soient de même taille. Mais il faut s'assurer que les composantes plus grandes ne sont pas en mesure de toujours dominer et contraindre les composantes plus petites, et de les empêcher ainsi de prendre des décisions autonomes et indépendantes, ni de leur faire subir des préjudices disproportionnés. Les composantes plus petites doivent être capables de concurrencer les plus grandes sur un pied d'égalité. Il s'agit d'un problème qui est plus aigu dans certaines fédérations que dans d'autres et il l'est certainement dans la fédération canadienne où la disparité entre la taille des provinces est considérable et va en s'accentuant.

La tâche d'assurer que les composantes plus petites de la fédération soient capables de concurrencer les plus grandes ne peut incomber à d'autres qu'au gouvernement fédéral. C'est la première raison qui rend le gouvernement central différent des gouvernements provinciaux. Comment le gouvernement central remplit-il ce rôle ou s'acquitte-t-il de cette tâche? Avant de répondre à cette question, permettez-moi de souligner qu'il ne s'agit pas d'un rôle facile puisque, comme je l'ai déjà indiqué, le gouvernement fédéral est aussi en concurrence avec les provinces. Nous devons envisager une situation où un gouvernement, qui est en concurrence avec d'autres à un autre niveau, doit en même temps s'assurer que la concurrence entre ces derniers gouvernements est « juste » et « fructueuse ». C'est une tâche nécessairement difficile, qui ne peut être abandonnée exclusivement aux fluctuations quotidiennes de la politique, mais qui doit faire l'objet d'un enchâssement institutionnel. J'étudierai ce problème dans la section suivante.

On retrouve constamment les expressions « développement de la Nation » et « développement des provinces » dans les traités conventionnels qui portent sur l'administration publique au Canada. Lorsque l'opinion n'est pas clairement exprimée, il est implicite que le développement de la Nation relève du gouvernement central, alors que celui des provinces relève naturellement de ces dernières. J'aimerais mentionner que l'examen des faits démontre que cette répartition des tâches est tout à fait inexacte. Le gouvernement central du Canada, de même que celui des autres pays fédéraux, a toujours été aussi engagé, de façon positive, dans le développement des provinces que les provinces elles-mêmes et, il l'est toujours, et, dans certains cas, il y contribue davantage. C'est une façon pour lui d'agir à titre de « gardien » de la concurrence horizontale.

Comment le gouvernement fédéral peut-il contribuer au développement des provinces? Je ne puis, dans ce court exposé, indiquer toutes les possibilités, mais je donnerai, pour illustrer ma pensée, des exemples de différents modes d'intervention. Le lecteur pourra ensuite penser de lui-même à d'autres situations.

La création de la ligne Borden est un exemple bien connu d'une intervention fédérale qui favorisait le développement de provinces. Cette ligne imposait un prix différent pour le pétrole et les produits pétroliers, de sorte que les prix à l'est de la frontière Ontario-Québec étaient moins élevés que ceux à l'ouest de cette ligne. Cette politique permettait l'établissement d'une industrie pétrolière dans l'ouest du Canada à une époque où les seules données économiques ne l'auraient pas justifiée. Même si cette mesure n'a pas été désignée comme une mesure de développement des provinces ou de politique régionale, il n'y a pas de doute qu'elle a joué ce rôle de façon très efficace.

Un second exemple de mesures fédérales qui ont favorisé le développement des provinces est celui de l'ensemble des politiques qu'on désigne maintenant comme les politiques régionales et qui font encore l'objet de beaucoup d'incertitude et de controverse. Une analyse historique démontrerait que le gouvernement fédéral a toujours poursuivi des objectifs régionaux et qu'il a constamment façonné ou ajusté ces politiques pour tenir compte des situations régionales ou provinciales. Toutefois, l'intensification des politiques régionales a débuté au cours de la période d'après-guerre, plus précisément dans les années 1950, et elle a connu l'expansion qu'on connaît aujourd'hui. Il ne s'agit pas d'un accident. Si l'un des rôles des politiques régionales est d'assurer que les gouvernements des provinces plus petites et moins favorisées puissent rivaliser avec les provinces plus vastes et plus favorisées, les politiques régionales connaîtront alors plus d'ampleur et acquerront une nouvelle importance à mesure que la concurrence s'intensifiera. Il suffit d'un examen rapide pour constater l'augmentation considérable de la concurrence horizontale au sein de la fédération canadienne, au cours de la période qui a suivi la Seconde Guerre mondiale, alors que les provinces atteignaient leur « majorité ». Cette situation nouvelle s'est manifestée de diverses façons dont l'une, et non la moindre, a été l'augmentation des budgets provinciaux, par rapport au total des dépenses publiques du pays, et l'avènement dans les provinces de bureaucraties compétentes et expérimentées.

Un troisième exemple de politiques du gouvernement fédéral qui ont contribué au développement des provinces, c'est-à-dire de politiques qui, sans rendre tous les gouvernements provinciaux égaux, leur permettent au moins d'exercer une concurrence horizontale efficace et productive, nous est fourni par les paiements de péréquation. Ces subventions, auxquelles je consacrerai une section dans la Partie III, sont avant tout des instruments qui visent à améliorer la position de concurrence des *gouvernements* plus faibles de la fédération, ainsi que les aspects productifs de la concurrence dans laquelle ces gouvernements sont engagés vis-à-vis des autres gouvernements provinciaux. Ils ne constituent pas des outils qui visent à atteindre « l'équité horizontale » entre les habitants des provinces. Il ne s'ensuit pas que les facteurs d'équité et

d'efficacité économique (dans son sens étroit néo-classique) n'entrent pas en ligne de compte. Toutefois, ces subventions seraient d'une importance moindre si leur rôle principal, soit leur contribution au développement des provinces, était mis de côté. C'est pourquoi le gouvernement fédéral a eu raison, après l'augmentation du prix du pétrole brut, qui faisait du gouvernement de l'Ontario un gouvernement « pauvre », de modifier la formule de péréquation pour que celui-ci demeure un gouvernement « nanti ». Il est en effet difficile d'imaginer, dans le jeu de la concurrence, que le gouvernement de l'Ontario soit considéré comme un gouvernement « pauvre ».

Je pourrais donner d'autres exemples, comme les politiques en matière de transport, d'approvisionnement, etc., mais j'espère que j'ai bien établi ma position. Avant de continuer, je mentionnerai deux questions subsidiaires. D'abord, même si les différents programmes que j'ai énumérés pour démontrer l'œuvre de développement des provinces entreprise par l'administration fédérale, existent, il ne s'ensuit pas que ces programmes ne sont pas susceptibles d'amélioration. Par conséquent, l'engagement du gouvernement fédéral dans des activités qui visent au développement des provinces n'est pas une indication que ces activités sont trop nombreuses ou trop restreintes. Le second point, que je mentionnerai seulement pour éliminer tout risque d'ambiguïté, est que la mise en œuvre de politiques par le gouvernement fédéral pour favoriser le développement des provinces n'implique pas que les gouvernements provinciaux ne mettent pas aussi en œuvre des politiques pour atteindre les mêmes objectifs. De plus, des politiques favorisant le développement des provinces, qu'elles soient d'origine fédérale ou provinciale, contribuent au développement de la Nation. Même si ces notions sont évidentes, il faut les énoncer tout simplement parce que la dichotomie conventionnelle entre le développement de la Nation et des provinces est source de confusion.

En plus de l'égalité des concurrents, il faut satisfaire à une autre condition, celle-là relative à l'attribution des coûts et bénéfices des politiques publiques. Une condition assez semblable se retrouve en matière commerciale si la concurrence doit être efficace. Cette condition sera remplie si les personnes qui vivent dans la province et, par conséquent, le gouvernement de cette province, recueillent les avantages et supportent les coûts des décisions rendues par le gouvernement de cette province. Cette condition étant particulièrement pertinente à l'égard des coûts, permettez-moi de la reformuler en fonction de ce facteur. En rivalisant pour amener des entreprises dans son territoire, soit en fournissant localement des attractions publiques particulièrement intéressantes, comme des représentations théâtrales, des concerts ou des salles de danse, soit en offrant des avantages fiscaux, soit encore en achetant une partie des produits des entreprises qu'on veut attirer, le gouvernement d'une province ne devrait pas être en mesure d'imposer le coût de ces avantages aux citoyens des autres territoires. Il est clair qu'autrement la concurrence serait inefficace. Il existe déjà au Canada un vaste mécanisme en place pour assurer que ceux-là mêmes qui prennent les décisions et profitent des avantages de ces décisions en assument les coûts. Ceci est particulièrement vrai en matière fiscale, mais il y a place pour des améliorations. Je reviendrai sur cette question lorsque j'examinerai « l'union

économique » dans la Partie III, un sujet qui figure dans l'énoncé de notre mandat et qui a été jugé assez important pour être incorporé dans la désignation de la Commission.

Si j'avais choisi d'écrire un traité au lieu de présenter un cadre général qui soit utile dans le choix des politiques à retenir, j'aurais consacré beaucoup d'espace à l'examen d'une autre condition d'efficacité de la concurrence, laquelle pourrait être appelée « l'accès ». Pour que la concurrence soit efficace, ceux qui peuvent aller chercher le plus d'appuis devraient pouvoir avoir accès au champ de la concurrence, alors que ceux qui sont moins aptes à cet égard devraient l'abandonner. Bien qu'il existe certains éléments de preuve, la plupart d'origine américaine, qui démontrent une augmentation de la période durant laquelle les politiciens élus demeurent en fonction, il n'est pas établi s'il s'agit d'un phénomène « naturel » ou artificiel[16]. Si jamais des recherches futures indiquaient que, quelque part, dans la fédération canadienne, l'accès des partis politiques existants ou nouveaux à l'appareil étatique était restreint par des dispositifs artificiels, il s'agirait d'une situation vraiment grave. On contribuerait grandement ainsi à réduire le caractère de concurrence de la politique canadienne, concurrence non seulement entre les partis, mais dans tous les secteurs.

Cette question est particulièrement importante dans le contexte des dispositions électorales qui, dans certaines circonstances, peuvent empêcher la représentation de groupes de citoyens au sein des institutions politiques. Il existe une certaine preuve, plutôt faible, que les dispositions électorales au Canada, tant à l'échelle nationale qu'à l'échelle provinciale, pourraient de façon artificielle prolonger le mandat des élus. Si jamais cette situation était bien établie, les dispositions électorales devraient alors être modifiées.

9. Qui surveillera le « gardien »?

C'est là une question fondamentale dans toute organisation économique, sociale et politique. La question a été posée au premier siècle de notre ère par Juvénal (*nam quis custodiet ipsos custodes?*) et l'a été jusqu'à ce jour[17]. Il s'agit d'une question fondamentale pour laquelle, ironiquement, il n'existe pas de réponse logique satisfaisante. En effet, si quelqu'un trouve un « gardien », qui va garantir que le « gardien » qu'il nommera accomplira bien la tâche qui lui est confiée, comment pouvons-nous savoir si le premier « gardien » lui-même s'acquittera de sa tâche de façon satisfaisante? La réponse des économistes à cette question a été quelque peu désinvolte et, compte tenu de la difficulté de la réponse, ils ont un peu raison. Ils ont habituellement présumé que l'État devait « surveiller » les droits de propriété, la concurrence et le comportement des marchés, mais ils se sont rarement demandés qui pourrait ou devrait « surveiller » l'État. Effectivement, la science économique n'a pas de théorie politique valable.

Je soupçonne que c'est cette question fondamentale que les gens ont derrière la tête et qui les empêche principalement de reconnaître un fait bien évident, soit que la démocratie politique fait appel à la concurrence. Le concept de concurrence est, bien sûr, intimement lié à la notion selon laquelle les particuliers recherchent leurs propres intérêts. Si la politique est axée sur

la concurrence et sur la protection des intérêts particuliers, qui « surveillera » la politique? La façon classique d'éviter le problème est de présumer que la politique n'est pas ou ne devrait pas être axée sur la concurrence. Cette hypothèse ne peut être la solution et, de fait, elle ne l'a jamais été.

Selon les historiens, lorsque les pères de la Confédération se sont réunis à Québec en 1864 et à Charlottetown en 1867, ils ont consacré très peu de temps à discuter du partage des compétences. Le même phénomène s'est produit lors de la *Convention constitutionnelle de Philadelphie* en 1787. On s'est entendu presque immédiatement sur cette question, car les participants croyaient que les propositions soumises étaient acceptables et que, de toute façon, on pourrait apporter subséquemment, soit de façon formelle, soit informelle, de légères modifications au partage des compétences ou que ce partage pourrait être modifié par l'interprétation judiciaire. L'histoire a fait la preuve de la sagesse des artisans des deux constitutions.

De fait, dans les deux assemblées, c'est le Sénat qui a fait l'objet des discussions les plus longues et les plus difficiles et qui a été la source des négociations les plus intenses. À ma connaissance, on n'a jamais examiné la raison de cette situation, ni expliqué pourquoi la structure du Sénat était si importante pour ces sages. Selon moi, l'explication repose sur le fait que le Sénat joue un rôle tout à fait capital dans la « surveillance » de la concurrence verticale qui existe dans les fédérations, c'est-à-dire la concurrence entre le gouvernement central et les gouvernements des États ou provinces. Vu ce rôle central, il est souhaitable que la structure des sénats garantisse une concurrence aussi juste et impartiale que possible. À mon avis, les Américains ont bien compris cette idée[18], alors que les Canadiens ne l'ont pas fait. Ceux-ci avaient une optique trop britannique pour comprendre le fédéralisme et le rôle d'un sénat dans notre forme d'organisation politique.

Le Sénat agit à titre de « gardien » de la concurrence verticale en insufflant une dimension provinciale au sein du gouvernement central. Dans une fédération bien organisée, même si le Sénat est toujours une partie intégrante du gouvernement central, le Sénat serait, dans une mesure importante, relié à la fois aux deux ordres de gouvernement. La Cour suprême avait donc raison, et elle a démontré une profonde compréhension du fédéralisme, lorsqu'elle a récemment soutenu que le gouvernement fédéral ne pouvait seul, c'est-à-dire sans l'accord des provinces, modifier la structure fondamentale du Sénat canadien.

Il vaut d'être souligné en passant que le Nouveau Parti démocratique, de même que son prédécesseur, le Parti social démocrate (PSD) ont toujours favorisé, non pas une réforme du Sénat canadien, mais son abolition. Il faut toutefois reconnaître que ces partis, peut-être moins au cours des dernières années, se sont montrés plutôt tièdes à l'égard du fédéralisme comme mode d'organisation politique[19]. Je trouve cette position tout à fait logique et elle confirme, du moins selon moi, le rôle important de « surveillance » que doit jouer le Sénat dans une fédération. Dans la mesure où le fédéralisme s'infiltrera dans les méandres de la pensée du Nouveau Parti démocratique, je m'attendrais à ce que celui-ci cesse de réclamer l'abolition du Sénat pour en préconiser la réforme.

Un sénat ne peut jouer un rôle de « surveillance » que s'il possède la légitimité et, à notre époque, *il ne peut atteindre cette légitimité que s'il est*

élu par le vote populaire. Les comparaisons avec la Chambre des Lords du Royaume-Uni ne sont pas pertinentes. Le Royaume-Uni n'est pas une fédération et, par conséquent, la légitimité de la Chambre des Lords ne peut être un obstacle au rôle de « gardien » de la concurrence verticale.

Toutefois, la légitimité seule ne suffit pas. Si un sénat doit insuffler une dimension provinciale au gouvernement fédéral et devenir, par conséquent, apte à « surveiller » de façon efficace la concurrence verticale, *la représentation doit se fonder sur les provinces* et non sur les régions, comme c'est le cas actuellement. La confusion qu'on retrouve constamment chez les auteurs et dans les débats publics entre les provinces et les régions est très proche, à mon avis, de l'idée que les intérêts des unes et des autres sont communs. La dimension des provinces et la situation de leurs frontières ne sont aucunement rationnelles, mais elles existent et déterminent le champ de compétence territoriale des gouvernements provinciaux.

On constate au Canada un consensus grandissant selon lequel la représentation au Sénat devrait être fondée sur les provinces, mais il ne semble exister aucun raisonnement logique sous-jacent à cette nouvelle attitude. Étant donné que cette idée de représentation provinciale ne découle pas d'une théorie bien structurée du fédéralisme, mais semble n'être rien d'autre qu'un élément du *Zeitgeist*, elle peut être aussi éphémère que tous les *Zeitgeist*. Il est donc important de savoir pourquoi la représentation sur une base provinciale est préférable à la représentation sur une base régionale.

Les membres de la Chambre des communes sont élus sur la base de la représentation populaire et c'est là la méthode qui convient. Mais si le Sénat doit « surveiller » la concurrence verticale de façon efficace, il doit être élu sur une base différente. *La meilleure méthode serait, comme c'est généralement le cas dans les autres fédérations, de considérer toutes les provinces sur un pied d'égalité*. Ainsi, chaque province pourrait élire 10 ou 12 sénateurs. La pratique actuelle est non seulement inefficace, mais elle va à l'encontre de ce qui est nécessaire, puisqu'elle accorde beaucoup plus de sénateurs aux grandes régions ou provinces, ce qui ajoute davantage à « l'inégalité de la concurrence » qui est inhérente aux différences de dimension. Il est difficile d'imaginer que les gouvernements provinciaux qui représentent les provinces plus grandes et qui ont plus de pouvoirs, comme l'Ontario et le Québec, accepteraient des modifications dans les règles du jeu qui les obligeraient à une concurrence plus équitable avec le Manitoba et l'Île-du-Prince-Édouard. On peut toutefois espérer (sans faire preuve d'un utopisme incurable) que le sens profond d'équité qui caractérise les Canadiens pourrait un jour amener ces gouvernements à adopter pareille modification.

La fonction première du Sénat serait donc, *non pas* celle d'assurer un « second examen réfléchi et modéré », même s'il doit continuer à remplir ce rôle. *Sa fonction première serait de se pencher sur les aspects provinciaux des politiques qui visent le public*. Je souligne qu'il ne s'agit pas essentiellement d'un rôle de représentation, mais plutôt d'une fonction de « surveillance ». Autrement dit, dans le jeu de la concurrence qui s'exerce à l'égard des ressources et des politiques au sein du gouvernement fédéral, il faudra, si la concurrence doit être efficace, que les intérêts provinciaux puissent se concurrencer sur un pied d'égalité. En d'autres mots, il n'est pas suffisant que les intérêts provinciaux soient représentés de façon adéquate

dans les débats nationaux. Ils doivent être aussi en mesure de rivaliser les uns avec les autres sur une base d'égalité, car autrement les « freins et contrepoids » qui sont la caractéristique de nos politiques nationales seraient au départ prévenus contre les provinces les plus faibles, même si ces dernières pouvaient faire valoir leurs points de vue. L'aptitude à participer au jeu de la concurrence est plus qu'une aptitude à s'exprimer. C'est aussi, sans équivoque, une aptitude à exercer une véritable influence sur les décisions. C'est là le sens véritable de la notion de concurrence « surveillée ».

Afin de bien remplir son rôle de « surveillance », le Sénat doit garder ses distances de la Chambre. Cet objectif pourrait être atteint *si le Sénat n'était pas élu sur la même base que la Chambre*. J'ai déjà souligné que, pour le Sénat, cette base devrait être provinciale et qu'il faudrait viser à ce que les provinces soient également représentées. De plus, *il serait encore préférable si le Sénat était élu sur la base de la représentation proportionnelle, à des intervalles déterminés et pour des périodes déterminées*. Si ces règles étaient retenues, la distance entre le Sénat et la Chambre serait suffisante pour assurer que ce dernier puisse « surveiller » de façon efficace la concurrence verticale. Si cette distance était moindre, le Sénat serait trop une créature de la Chambre des communes pour exercer efficacement sa fonction de « surveillance ».

Il a souvent été question de donner au Sénat un droit de veto suspensif d'une durée de six mois. Un droit de veto suspensif ne semble pas compatible avec la légitimité que confère le scrutin populaire. Les sénateurs élus ne se contenteraient vraisemblablement pas d'un délai temporaire, particulièrement s'il s'agissait d'une question urgente. Il est également important que le Cabinet demeure responsable envers la Chambre. Quelle serait donc la solution? Je crois qu'il serait préférable de ne pas accorder un droit de veto suspensif au Sénat. *Il faudrait plutôt qu'un projet de loi modifié par le Sénat ou défait par lui soit de nouveau voté par la Chambre des communes*. Tout en laissant le pouvoir ultime à la Chambre, cette solution serait une incitation à la négociation entre les députés et les sénateurs. Un droit de veto suspensif ne favorise pas les compromis.

Le Sénat n'est pas le seul organisme national qui assure la « surveillance » de la concurrence verticale. La Cour suprême en est un autre, puisque c'est elle qui interprète le partage des compétences et décide quels sont, du point de vue juridique, les actes concurrentiels qui sont constitutionnels et ceux qui ne le sont pas. En l'absence d'un Sénat efficace, la tâche de « surveillance » de la concurrence verticale doit être assumée par la Cour suprême et cette tâche tend à devenir trop lourde. Toutefois, la solution du problème ne réside *pas* dans la réforme de la Cour suprême, comme certains l'ont proposé, mais dans la réforme du Sénat.

III. L'application de la théorie

Une théorie du fédéralisme de concurrence, comme celle que j'ai esquissée dans les pages précédentes, possède une grande puissance; non seulement elle permet de fournir un cadre susceptible d'intégrer et d'unifier des questions

qui autrement semblent n'avoir aucune signification ni aucune conséquence, mais elle permet aussi de s'attaquer à des questions qui touchent la réforme institutionnelle autrement que par le simple recours à des procédés *ad hoc*. Ceci est vrai à l'égard de la réforme du Sénat, une question qui a suscité de nombreuses suggestions dont toutefois un très petit nombre s'inscrivent dans un raisonnement rigoureux relié à l'objectif ou au rôle de cet organisme. Ceci s'applique également aux institutions du fédéralisme exécutif et à la politique d'expression régionale, un sujet sur lequel je reviendrai plus loin.

Dans les sections qui suivent, je veux démontrer le dynamisme de cette théorie en l'appliquant aux différentes questions qui ont été soulevées à différents endroits au cours des audiences de la Commission royale. Il s'agit généralement de questions qui font l'objet de nombreuses controverses, c'est-à-dire dont il est difficile de discuter en raison de l'absence d'un cadre rigoureux d'analyse. On pourrait mieux comprendre la théorie du fédéralisme de concurrence en l'appliquant à ces questions et en puisant aux recommandations de réforme qui en découlent.

J'examinerai les cinq questions qui s'inscrivent naturellement dans une théorie d'un fédéralisme de concurrence. En raison des contraintes de temps et d'espace, je me contenterai de décrire brièvement les problèmes et d'indiquer les solutions. Le lecteur devra faire appel à ses propres connaissances pour compléter mes explications. J'examinerai les cinq questions suivantes dans l'ordre mentionné ici, bien que cet ordre ne soit pas une indication de l'importance ou de la pertinence de l'une ou l'autre de ces questions. Ces cinq questions sont : *1)* l'union économique; *2)* les subventions intergouvernementales, c'est-à-dire les paiements de péréquation et le financement des programmes établis; *3)* les accords de perception fiscale; *4)* la *Charte canadienne des droits et libertés*; et *5)* les administrations municipales.

1. L'union économique

Les politiques de développement économique, dont les politiques industrielles et régionales forment une sous-catégorie, jouent maintenant un rôle important dans l'arsenal politique de tous les gouvernements. Bien sûr, elles ne sont pas toujours désignées sous ce nom et peuvent être mises en œuvre à titre de composantes d'autres politiques. Par exemple, on a prétendu que les considérations d'ordre industriel et régional jouaient un rôle important dans les dépenses consacrées par le gouvernement des États-Unis à la défense et aux forces armées[20]. De toute façon, le Pentagone publie chaque année une carte sur laquelle sont indiquées les dépenses militaires effectuées dans chacun des districts représentés au Congrès!

J'ai déjà fait valoir que ces politiques de développement économique résultent de la concurrence fédéraliste, mais sous deux aspects différents. D'abord, certaines de ces politiques constituent des réactions des gouvernements fédéral et provinciaux à des occasions créées, soit par la demande des citoyens, soit par des initiatives de la part des bureaucrates du secteur public. Je désignerai plus simplement ces politiques sous le vocable de l'évolution de l'offre et de la demande. En second lieu, certaines politiques sont mises en

vigueur, surtout par le gouvernement fédéral, mais aussi à l'occasion, par les deux ordres de gouvernement agissant conjointement, afin d'en arriver à une plus grande égalité entre les provinces de la fédération en situation de concurrence, de façon à rendre cette concurrence plus efficace et plus productive.

Il est tout à fait essentiel de se rappeler cette distinction dans l'analyse des politiques industrielles et régionales et, de façon plus générale, dans l'analyse des politiques de développement économique. Il s'agit d'une distinction qui découle des caractéristiques des fédérations et, que l'on ne retrouve pas dans les états unitaires. En effet, chez ces derniers, les facteurs de l'offre et de la demande sont la seule source d'élaboration des politiques de développement économique. La détermination des droits de propriété visant à rendre plus efficace la concurrence fédéraliste est nécessairement absente de leurs structures politiques.

Bien qu'il soit important de distinguer entre ces deux « sources » d'élaboration des politiques, il est aussi indispensable de ne pas oublier qu'elles ne sont pas indépendantes l'une de l'autre. La relation entre les deux peut s'exprimer en ces termes : une plus grande efficacité des politiques de développement économique qui visent à favoriser « l'égalité des concurrents » et ainsi à « surveiller » la concurrence fédéraliste, entraînera une augmentation du ratio bénéfice-coût des politiques de développement mises en œuvre en réaction aux facteurs de l'offre et de la demande.

Pour bien comprendre ce raisonnement, nous devons d'abord identifier les bénéfices et les coûts des politiques de développement que j'ai appelées les politiques de l'offre et de la demande. Les bénéfices sont assez faciles à déterminer, du moins pour ceux qui présument que lorsque les gouvernements répondent aux demandes des gens, ils accroissent le bien-être de ces citoyens.

Les coûts augmentent parce que, presque invariablement, les politiques de développement économique créent des obstacles ou des entraves à la libre circulation des biens et des services (par exemple, les services des avocats, des infirmières, etc.), de la main-d'œuvre, du capital et des entrepreneurs. Ces barrières, qui sont, dans ce contexte, uniquement une conséquence des réponses aux demandes des citoyens, réduisent la spécialisation qui se produirait autrement dans l'utilisation des ressources rares. Ce sont ces barrières qui constituent le « problème de l'union économique ».

Comme je l'affirme ci-dessus, si les politiques de développement économique destinées à « surveiller » la concurrence fédéraliste sont efficaces, le ratio des bénéfices-coûts dont je viens de parler en serait maximisé; ce raisonnement se fonde sur la théorie selon laquelle la concurrence fédéraliste est un mécanisme susceptible de rectifier ses propres erreurs. En d'autres mots, si la concurrence fédéraliste, comme toutes les concurrences, est bien « surveillée », elle sera efficace dans le sens qu'elle entraînera une économie des ressources rares, tout en poursuivant les objectifs recherchés par la population. En fait, une « surveillance » efficace aura pour effet, entre autres, d'imposer aux tiers, dans la poursuite concurrentielle d'un objectif, des coûts proportionnés aux bénéfices obtenus. De plus, les mesures correctives ou les restrictions qu'on peut s'imposer sont des conséquences du fait que, dans une situation de

concurrence fédéraliste « surveillée » de façon efficace, les bénéfices des politiques de développement économique sont étroitement reliés à leurs coûts.

Si l'analyse ci-dessus est juste, elle comporte une conséquence dont on peut empiriquement examiner la portée, c'est-à-dire que le nombre de barrières inefficaces destinées à entraver la libre circulation des ressources devrait être plus grand dans les états unitaires que dans les états fédéraux. De fait, dans les états unitaires, le contrôle de la concurrence est beaucoup moins rigoureux et l'obligation de satisfaire aux préférences exprimées par les citoyens est moins contraignante. Je me dois de souligner que, pour mettre à l'épreuve la proposition, il faut se concentrer sur les politiques de développement de l'offre et de la demande, et exclure de l'analyse les politiques mises en vigueur pour rendre la concurrence fédéraliste efficace. Il ne s'agit pas d'une proposition facile à vérifier, mais ce que j'ai pu moi-même constater, à la suite d'un examen rapide des états unitaires et fédéraux, appuie la proposition.

Dans le contexte canadien, la fonction de « surveillance » n'est pas aussi efficace qu'elle pourrait l'être, non seulement parce que le Sénat n'infuse pas dans les institutions fédérales une « véritable » dimension provinciale, mais aussi parce que le fédéralisme exécutif est trop « étouffant ». Il existe aussi d'autres motifs dont quelques-uns ont été mentionnés ci-dessus. Par conséquent, les politiques de développement économique qui devraient améliorer « l'égalité parmi les concurrents » et rendre la concurrence fédéraliste plus productive sont loin d'être les meilleures et le ratio bénéfice-coût associé aux politiques de l'offre et de la demande est moins élevé qu'il pourrait l'être.

Quelles seraient les mesures à prendre pour remédier à cette situation? La meilleure solution serait la réforme du Sénat et du fédéralisme exécutif en tant qu'institutions, conformément aux recommandations déjà faites, ainsi que la mise en œuvre d'autres mesures, comme celles suggérées dans ce rapport minoritaire, qui rendraient la concurrence fédéraliste plus efficace. Si ces recommandations étaient adoptées, tout ce qu'il resterait à faire serait de mettre en vigueur les recommandations du Rapport de la Commission relatives à l'article 121 de la *Loi constitutionnelle* ainsi que les dispositions sur le commerce interprovincial.

S'il est impossible d'apporter d'importantes réformes institutionnelles, j'appuierais alors, *comme pis-aller*, la recommandation du Rapport qui propose l'établissement d'une commission fédérale-provinciale sur l'union économique afin de mettre en vigueur un « code de déontologie économique » qui deviendrait un « gardien » de l'union économique. Personnellement, j'exigerais toutefois que ce code incorpore et respecte la distinction faite ci-dessus entre les politiques qui sont de fait des politiques « d'encadrement » et les politiques de l'offre et de la demande. Le code viserait alors à restreindre la mise en vigueur de politiques de développement fondées sur l'offre et la demande, lorsque leur ratio bénéfice-coût est « évidemment trop peu élevé ». Le code chercherait à réaliser, par des voies administratives et bureaucratiques, ce qui serait, dans une situation idéale, « automatiquement » produit par le Parlement, par le mécanisme fédéral-provincial et par la concurrence fédéraliste.

2. *Les subventions intergouvernementales*

Toutes les théories sur les subventions intergouvernementales s'inspirent ou découlent d'une certaine théorie du fédéralisme. Même s'il s'agit là d'un postulat qui semble évident, il mérite d'être répété, car plusieurs théories relatives aux subventions gouvernementales se veulent indépendantes d'une conception particulière du fédéralisme. Puisque je n'ai ici ni le temps d'en faire la démonstration, ni l'espace nécessaire, il s'agit d'une tâche qui doit attendre. Il est toutefois évident que la théorie relative aux subventions que je vais énoncer fait intégralement partie de la théorie du fédéralisme de concurrence. Elle ne se fonde pas sur des axiomes admis par tous, comme « les Canadiens forment un peuple qui aime à partager » ou encore « les Canadiens sont généreux ». Autrement dit, cette théorie ne s'inspire pas d'abord de notions d'équité, parce que si l'équité était à la base des subventions gouvernementales, il faudrait immédiatement en conclure que les transferts devraient être faits aux particuliers et non aux gouvernements.

J'ai déjà indiqué que le rôle des subventions gouvernementales est de promouvoir l'égalité entre les concurrents que sont les gouvernements provinciaux de la fédération canadienne. La présente section vise à expliciter ce point. J'examinerai d'abord les paiements de péréquation pour ensuite m'arrêter sur le financement des programmes établis.

Je dois répéter qu'au sein d'une fédération, la concurrence que j'appelle horizontale joue entre les *gouvernements de la fédération*. Les paiements de péréquation visent à augmenter l'efficacité de cette concurrence horizontale. Il s'agit là d'un motif qui n'est pas incompatible avec le paragraphe 36(2) de la *Loi constitutionnelle de 1982* qui dispose que les paiements de péréquation visent à « donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour les mettre en mesure d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables. »

Une formule de péréquation efficace redistribue les revenus fiscaux entre les gouvernements des provinces mais, ce qui est important, elle le fait selon certaines règles (établies temporairement) et agit ainsi comme un « gardien automatique » de la concurrence horizontale. Les paiements de péréquation permettent donc aux gouvernements provinciaux qui ont moins de ressources de « tenir tête », dans le jeu de la concurrence, aux gouvernements qui sont mieux nantis. Ils servent aussi à prévenir un gouvernement provincial de s'engager dans des mesures concurrentielles qui pourraient lui être profitables mais qui, socialement, seraient inefficaces et destructives.

Permettez-moi d'illustrer ce dernier point par un exemple. Supposons qu'un gouvernement provincial cherche, dans un geste d'avidité, à attirer chez lui les sièges sociaux des sociétés, afin d'augmenter les profits réalisés par les sociétés dans sa province et, par conséquent, des revenus qu'il peut en tirer. En l'absence d'une formule de péréquation, ou d'autres mécanismes de compensation, une telle mesure, même si elle est destructive en soi, peut être profitable pour la province. Mais une formule de péréquation efficace aurait pour effet de réduire les paiements de péréquation à cette province et pourrait alors la dissuader de faire preuve d'autant d'avidité. Il est évident que la formule de dissuasion ne doit pas être en fait absolue, mais simplement

incitative. Il est également évident qu'une formule de péréquation efficace n'a pas à adopter les mêmes normes marginales de dissuasion à l'égard de toutes les provinces. La formule actuelle, dont les critères sont établis à partir des données de cinq provinces, est différente à cet égard de l'ancienne formule dont les critères étaient établis à partir des données des dix provinces, mais elle n'est pas de ce fait nécessairement inférieure. Pour décider de cette question, il faut juger de la capacité relative de concurrence des gouvernements provinciaux.

Les paiements de péréquation redistribuent les revenus, mais leur raison d'être et leur fonction principale sont reliées à la répartition. C'est en raison de ce rôle de répartition que la formule de péréquation reçoit l'appui des gouvernements provinciaux, aussi bien des provinces nanties que des provinces pauvres. C'est aussi en raison de leur fonction de répartition que les paiements de péréquation doivent être inconditionnels. S'ils ne l'étaient pas, ils supprimeraient la concurrence fédéraliste.

Il est donc important de souligner qu'une formule de péréquation efficace doit « surveiller » la concurrence et non chercher à l'éliminer. Supposons, par exemple, que, par hasard ou suite à des démarches entreprises, il se produise dans une province un événement qui permette au gouvernement provincial de bénéficier d'une manne de revenus qui lui permettrait de pouvoir rivaliser plus efficacement avec les autres provinces pour attirer des ressources et des gens. La formule de péréquation devrait-elle alors redistribuer tous ces revenus supplémentaires entre les gouvernements provinciaux et entraver ainsi la concurrence fédéraliste? Certes pas, car ce gouvernement provincial serait alors effectivement dans la même position qu'une entreprise qui, à la suite d'un événement favorable, est en mesure d'augmenter sa clientèle au détriment des autres entreprises.

Ceux qui voudraient supprimer la concurrence fédéraliste de cette façon font ordinairement leur la théorie benthamiste de gouvernement, selon laquelle les gouvernements agissent dans l'intérêt public parce que l'intérêt public est leur domaine et que la participation à la vie publique est motivée par l'intérêt public. Si l'on présume que les gouvernements maximisent toujours les activités qui contribuent au bien-être des citoyens, pourquoi alors avoir de la concurrence et, de fait, pourquoi a-t-on besoin de gouvernements?

Je remarque en passant que l'opinion émise ici sur les subventions de péréquation est généralement la même que celle que l'on trouve dans le *Rapport de la Commission royale des relations entre le Dominion et les provinces*, connu sous le nom de *Rapport Rowell-Sirois*. Il est vrai que la conception que se fait cette Commission de la concurrence fédéraliste semble différente de la mienne, du moins au premier abord, en ce qu'elle soutient que la concurrence fédéraliste est essentiellement destructive et néfaste à la stabilité. Son opinion reflète l'analyse de la situation de la concurrence fiscale entre les provinces au cours des années 1930 ainsi que le point de vue prédominant de cette période, alors que l'on considérait la concurrence comme généralement inefficace, même dans le domaine commercial.

Le rôle de « surveillance » du gouvernement fédéral au cours des années 1930 était de toute façon très restreint. Il est particulièrement intéressant de noter que le *Rapport Rowell-Sirois* recommande l'établissement de

subventions d'après la norme nationale et que celles-ci sont évidemment différentes, quoique conçues dans le même esprit, que les subventions de péréquation qui, selon moi, rendent la concurrence plus productive. La Commission Rowell-Sirois recommandait aussi que les subventions soient inconditionnelles. La raison de sa recommandation, même si elle évite le langage de la concurrence, s'inspire tellement du même esprit qu'elle mérite d'être citée au long :

> *Il doit être bien entendu que, même si la subvention d'après la norme nationale maintenant proposée a pour objet de mettre une province en état d'assurer des services suffisants (conformément à une norme canadienne) sans recourir à une fiscalité excessive (l'impôt restant conforme à une norme canadienne), la liberté d'action de cette province ne subit aucune atteinte. Une province reste libre, si elle le juge bon, d'abaisser le niveau de ses services afin de diminuer ses impôts. Elle peut, d'un autre côté, établir des services supérieurs à la moyenne, à condition que ses habitants consentent à subir une fiscalité correspondante. Par exemple, tout comme à l'heure actuelle, elle pourra mettre ses services de voirie à la portion congrue afin de mieux doter l'enseignement, ou bien appauvrir les écoles pour enrichir la voirie. Mais aucun gouvernement provincial n'échappera aux sollicitations de l'opinion publique formulée dans son territoire. Il devra, évidemment, se défendre auprès de ses électeurs si, demandant un relèvement jugé nécessaire dans la subvention d'après la norme nationale, il se voit forcé de révéler des chiffres indiquant qu'il n'a pas amélioré l'enseignement bien qu'il l'eût pu sans relever les impôts de façon outrée*[21].

Mais, étant donné le *Zeitgeist* de la période, le *Rapport Rowell-Sirois* ne pouvait pas prévoir, même après la mise en vigueur de sa proposition de subventions d'après la norme nationale, que le gouvernement fédéral deviendrait un véritable « gardien » de la concurrence fédéraliste horizontale. Pour cette raison, elle proposait d'aborder la concurrence en redonnant au gouvernement fédéral certains pouvoirs de taxation et d'importants pouvoirs de dépenser. C'était là la solution qui était partout reconnue à l'époque et qui reposait sur une confusion entre la concurrence et les mécanismes qui assurent son efficacité, soit les droits de propriété, la confiance et la « surveillance », etc.; même aujourd'hui, cette confusion existe encore.

Malgré cette réserve, il y a encore des leçons à tirer du *Rapport Rowell-Sirois* et du paragraphe 36 (2) de la *Loi constitutionnelle* qui reflète l'opinion de cette Commission à l'égard des subventions. Pour dire les choses aussi simplement que possible, la formule actuelle de péréquation ne tient compte que des besoins de revenus des budgets provinciaux. *L'égalité entre les concurrents exigerait une formule qui refléterait également les besoins en matière de dépenses*, mais seulement si les désavantages d'incorporer les dépenses dans la formule de péréquation n'étaient pas plus nombreux que les avantages.

Les subventions de péréquation sont négociées et les parties à la négociation sont les gouvernements fédéral et provinciaux. Comme ces subventions visent à améliorer l'égalité entre les provinces qui sont en concurrence, le rôle du gouvernement fédéral ne peut être le même que celui des provinces. Autrement, les négociations pourraient facilement entraîner plus d'inégalité

que d'égalité chez les concurrents. En fait, un rôle neutre de la part du gouvernement fédéral éliminerait la fonction de « surveillance » que doit jouer le gouvernement central. Dans certaines circonstances, il peut être même nécessaire pour le gouvernement fédéral d'agir unilatéralement, comme il l'a fait il y a quelques années, c'est-à-dire de s'abstenir de toutes négociations avec les provinces.

Les ententes de financement des programmes établis, comme elles existent actuellement, sont d'une catégorie tout à fait différente des paiements de péréquation. Leur objectif est de limiter et même d'éliminer la concurrence interprovinciale en certains domaines. Il n'est pas question ici de juger si la mesure est bonne ou mauvaise. (De fait, j'appuie la recommandation du Rapport de la Commission qui propose que le mode de financement de l'éducation soit modifié afin d'accroître la concurrence interprovinciale au niveau de l'enseignement postsecondaire.)

Mais si, pour une raison ou pour une autre, les gouvernements fédéral ou provinciaux décident de restreindre la compétition horizontale dans certains domaines, comme on le fait actuellement en matière de santé et d'éducation, *les subventions versées à cette fin doivent alors être conditionnelles*. La situation, dans laquelle nous nous retrouvons actuellement face à cette question, résulte de l'inconditionnalité des subventions. Celle-ci, pour sa part, est une conséquence d'une théorie relative aux subventions intergouvernementales, selon laquelle ceux qui prennent les décisions ne sont pas de véritables gouvernements et qu'ils ne sont pas non plus des concurrents.

Le problème suscité par l'inconditionnalité est semblable au problème du resquilleur. Suite à une entente et au choix de mécanismes financiers, la concurrence fédéraliste est supprimée dans le domaine, par exemple, de l'enseignement postsecondaire. Pour supprimer la concurrence, on invoque « la norme nationale » ou « la norme minimale ». Comme la concurrence est éliminée, on ne versera pas de montants inconditionnels dans ce domaine, mais plutôt dans les domaines où la concurrence est plus forte. Par conséquent, la « norme nationale » n'est pas atteinte, la concurrence fédéraliste est faussée et les relations fédérales-provinciales s'aigrissent.

3. Les accords de perception fiscale

La perception des impôts est un domaine qui permet de réaliser d'importantes économies d'échelle. Il n'est pas clair, ni certainement connu, si ces économies s'appliquent à tous les champs de fiscalité dans l'ensemble du pays. Mais c'est une hypothèse fort plausible. Il y a donc des avantages, peut-être considérables, aux accords de perception fiscale en vertu desquels le gouvernement perçoit pour tous les gouvernements provinciaux les impôts sur le revenu des particuliers (sauf pour le gouvernement du Québec), ainsi que les impôts sur les corporations (sauf pour les gouvernements de l'Alberta, de l'Ontario et du Québec).

Les économies d'échelle découlent de plusieurs sources. Parmi celles qui sont importantes, on peut mentionner l'obligation pour toutes les parties de définir leurs assiettes fiscales de la même façon et d'avoir des taux de taxation dont la différence ne peut être trop substantielle. Les accords de perception

fiscale sont donc une façon de réduire la concurrence fiscale entre les provinces et peut-être entre les provinces et le gouvernement fédéral. Les économies d'échelle réalisées en matière de perception d'impôts ne sont donc pas différentes des économies d'échelle qui pourraient résulter si les manufacturiers de robes signaient un accord de normalisation de la mode qui aurait pour effet de restreindre le nombre de styles et de modèles et de limiter grandement les différences entre eux.

L'analogie est pertinente non seulement pour démontrer comment les accords de perception fiscale limitent la concurrence, mais aussi pour indiquer pourquoi de si nombreux fiscalistes croient qu'il s'agit d'une mesure valable! De fait, ce n'est que récemment, soit quelque trente ou quarante ans après l'introduction de la « concurrence monopolistique » comme un modèle des marchés où les entreprises se font concurrence par les caractéristiques et les modèles de leurs produits et la façon de les présenter, que les économistes reconnaissent ouvertement que la différenciation des produits peut augmenter le bien-être économique au lieu de toujours le réduire.

La situation peut s'exprimer différemment. Il existe souvent des coûts, en plus des avantages, dans la mise en œuvre des économies d'échelle. Dans le cas des accords de perception fiscale, les avantages de la normalisation des assiettes d'impôts et, jusqu'à un certain point, des taux, sont facilement estimables. Les coûts qui résultent de la restriction de la concurrence et d'une normalisation trop poussée des assiettes et des taux d'impôt sont aussi présents, même s'ils sont moins directs et manifestes.

Il ne s'ensuit pas que les accords de perception fiscale n'ont aucun mérite, mais il faut les examiner en comparant leurs avantages et leurs coûts. Après un tel examen, on peut décider que les accords de perception devraient se faire entre les provinces dans trois ou quatre secteurs où le gouvernement fédéral ne participerait pas. Il serait ainsi possible de tirer le maximum de profit des économies d'échelle ainsi que des avantages de la concurrence fiscale.

Quoi qu'il en soit, il faut bien souligner que la concurrence fiscale n'entraînera pas nécessairement des différences considérables dans les assiettes et les taux d'impôt. En fait, dans la mesure où il n'y a pas de différence dans les préférences des citoyens et dans les méthodes de production, la concurrence aura pour effet d'éliminer les différences dans les taux d'imposition. Toutefois, s'il existe de véritables différences, particulièrement dans les préférences des citoyens, la concurrence constituera une garantie que ces différences ne passent pas inaperçues. Puisque les différences dans les préférences entre les citoyens des provinces ne sont pas absolues (voir la section 8 de la Partie II), les différences dans les assiettes et taux d'impôt qui pourraient résulter de la concurrence sont assujetties à une limite « naturelle ».

4. La Charte des droits et libertés

Tous ceux qui, depuis le début du XXe siècle, se sont prononcés sur le sujet favorisent le principe de la reconnaissance des droits et libertés. La question, s'il y en a une, n'est donc pas là, mais elle porte sur la nécessité de l'enchâsse-

ment constitutionnel d'une charte. On prétend parfois qu'une charte des droits et libertés empiète sur la suprématie du Parlement en permettant à la fonction judiciaire du gouvernement de rendre des jugements sur des questions qui ont été décidées par le Parlement (comme d'ailleurs sur bien d'autres questions) et de les réviser.

L'argument selon lequel une charte des droits et libertés est incompatible avec le parlementarisme a beaucoup de traits communs avec celui qui conteste la compatibilité du fédéralisme et du parlementarisme. En fait, les raisonnements se ressemblent suffisamment pour qu'on puisse avancer l'hypothèse que ceux qui, en 1981–1982, se sont opposés à une charte pour le Canada, se seraient opposés, en 1864–1867, à l'établissement de la Fédération canadienne.

Quoi qu'il en soit, permettez-moi de poser la question de savoir si une charte et des institutions parlementaires peuvent se concilier. La théorie du fédéralisme de concurrence suggère qu'une charte et le parlementarisme sont compatibles, puisqu'une charte augmente la concurrence au sein de l'ensemble du régime politique. Elle le fait en amenant les tribunaux, notamment la Cour suprême, à participer plus activement à la concurrence qui caractérise le processus politique. D'abord, elle augmente grandement la concurrence entre la fonction judiciaire et les deux autres fonctions du gouvernement, le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. Ce résultat constitue en lui-même un apport important de la charte, puisqu'à long terme, la concurrence resserrera inévitablement le lien démocratique entre les gouvernements et les citoyens, en donnant plus d'importance à ces derniers en tant que citoyens, au sein du processus politique. Il s'ensuivra que la charte aura pour effet d'augmenter le degré de concurrence entre les secteurs public et privé et, dans la mesure où ces derniers réagiront, de réellement accroître le bien-être des Canadiens *en augmentant la concurrence commerciale*.

Il est important de souligner que le resserrement des liens entre le gouvernement et les citoyens que favorisera l'introduction des tribunaux au sein du processus politique ne se limitera pas au gouvernement fédéral, mais qu'il touchera tous les gouvernements de la fédération. En d'autres termes, les citoyens verront par conséquent leurs intérêts protégés non seulement par 11 législatures, mais aussi par les tribunaux auxquels ils pourront avoir recours s'ils ne sont pas satisfaits du service offert par leur législatures. Il s'agit d'une seconde façon par laquelle la *Charte des droits et libertés* pourra favoriser la concurrence horizontale au sein de la fédération. Le tout a déjà commencé et on voit les habitants d'une province remettre en question devant les tribunaux les règles et lois d'une autre province. Il s'agit là d'une situation qui ne peut que servir le bien public.

Il existe une troisième voie qui permet à la Charte d'influencer les activités du processus politique, soit en renforçant la capacité de la Cour suprême de « surveiller » la concurrence verticale entre le gouvernement central et les gouvernements provinciaux. Pour ce faire, il faut que chaque ordre de gouvernement puisse interjeter appel devant les tribunaux s'il croit que les décisions d'un autre ordre de gouvernement influencent le jeu de la concurrence d'une façon inéquitable et inefficace. Je l'ai déjà souligné, ce rôle des tribunaux, et encore plus particulièrement de la Cour suprême, est

susceptible de prendre une dimension plus considérable qu'il devrait normalement prendre, à moins qu'une réforme du Sénat introduise dans le Parlement fédéral une véritable dimension provinciale.

Évidemment, la Cour suprême est déjà le « gardien » de la concurrence verticale. Si ce rôle est susceptible de prendre plus d'importance à l'avenir, c'est qu'avec l'avènement de la Charte, les pressions des citoyens sur leurs gouvernements augmenteront et, par conséquent, ces derniers rivaliseront entre eux de façon plus résolue.

Lorsque l'on pose la question de savoir si la *Charte des droits et libertés* est véritablement, avec le parlementarisme et le fédéralisme, le troisième pilier de nos institutions politiques au Canada, il faut répondre affirmativement, sans aucune hésitation. La Charte, en faisant participer de façon plus directe les citoyens au processus politique, augmente le degré de concurrence dans le régime et, en rendant plus difficile l'adaptation aux pressions des élites, oblige le régime à être plus attentif aux préférences de tous les citoyens.

5. *Les administrations municipales*

Les municipalités, comme on l'a toujours dit, sont des créatures des gouvernements provinciaux. Le gouvernement d'une province peut donc, de façon unilatérale, changer les limites des territoires municipaux, modifier le partage des pouvoirs entre lui-même et les municipalités et infirmer les décisions politiques prises localement. Au cours des années, les provinces ont eu, dans plusieurs domaines importants, tendance à considérer de fait les administrations municipales comme des organes administratifs. Il convient de noter qu'en même temps les politiciens provinciaux ont réclamé du gouvernement fédéral une plus grande décentralisation.

Les municipalités devraient-elles être des créatures des provinces ou, au contraire, les Canadiens serait-ils avantagés si les municipalités devenaient des organismes décisionnels plus autonomes et donc capables de refléter les préférences de leurs citoyens et de s'adapter aux situations locales? En d'autres mots, la répartition et la distribution des ressources seraient-elles plus efficaces si le statut des municipalités vis-à-vis des provinces était semblable à celui de ces dernières vis-à-vis du gouvernement fédéral?

L'opposition classique formulée à l'encontre de l'enchâssement du partage des pouvoirs entre les provinces et les municipalités se fonde sur la crainte de retrouver à un échelon inférieur les problèmes auxquels on doit faire face à un échelon supérieur, c'est-à-dire, d'une part des conflits, de la rancœur et de la discorde et, d'autre part, le chevauchement et le double emploi. Sur le premier point, le lecteur ne sera pas surpris si je réponds simplement que, selon ma conception, cette situation serait synonyme de concurrence et que je considère la concurrence, si elle est bien « surveillée », comme un avantage. À l'égard du second point, je souligne simplement que le double emploi et le chevauchement sont en pratique des conséquences de la concurrence, que celle-ci soit commerciale ou politique. Dans le contexte des entreprises commerciales, la question est facile à comprendre : en effet, comment peut-il y avoir concurrence si une seule entreprise fournit un produit particulier?

Cette objection à un partage enchâssé des pouvoirs entre les provinces et les municipalités se fonde sur une fausse conception du fédéralisme. Selon une autre objection, plus simpliste, l'opposition des gouvernements provinciaux empêcherait l'adoption de la mesure. L'objection est simpliste parce qu'il est évident que les provinces s'opposeront à cette idée, puisque aucune personne n'aime la concurrence si elle doit elle-même en faire les frais. Aucune élite n'acceptera facilement d'abandonner les pouvoirs qu'elle détient! Il faut donc s'attendre à ce que les fonctionnaires provinciaux fassent valoir tous les arguments disponibles, y compris l'argument du ridicule, pour s'opposer à l'idée selon laquelle le pays serait mieux gouverné si les municipalités possédaient des pouvoirs enchâssés.

Les Canadiens profiteraient de l'enchâssement des pouvoirs municipaux. Il s'agirait de questions provinciales-municipales qui pourraient être différentes d'une province à l'autre. Dans certains cas, la loi provinciale d'enchâssement pourrait, par exemple, prévoir que les partages des pouvoirs entre les deux ordres de gouvernement exigeraient une formule de participation directe de la part des municipalités. Dans d'autres cas, l'enchâssement pourrait être plus souple, de façon que les modifications du partage des pouvoirs puissent, par exemple, être adoptées par une loi de la législature provinciale, dont l'adoption nécessiterait une majorité des deux tiers. On pourrait aussi évidemment élaborer d'autres formules.

Pour donner un sens à un enchâssement de cette nature, il faut accorder aux municipalités des assiettes fiscales susceptibles de générer des revenus suffisants pour faire face aux dépenses. Il y aurait encore évidemment des « subventions de péréquation » qui aideraient à « contrôler » la concurrence horizontale intermunicipale, mais le déséquilibre total qui existe actuellement entre les revenus et les dépenses devrait être corrigé.

Si une province décide de promouvoir le bien-être de ses citoyens en donnant des pouvoirs enchâssés aux administrations municipales, elle devrait être consciente que les problèmes auxquels elle fera face ne seront pas différents de ceux qu'il faut résoudre au sein du fédéralisme tel que nous le connaissons. En agissant à titre de « gardien » de la concurrence horizontale qui existerait entre les municipalités, la province devrait faire face aux questions de l'égalité entre les concurrents, de l'attribution des bénéfices et coûts des décisions locales et à d'autres questions de même nature. Il ne s'agit pas de problèmes sans importance ni, cependant, de problèmes que les fonctionnaires hautement compétents à l'emploi des deux ordres de gouvernement, provinciaux et municipaux, seraient incapables de résoudre s'ils voulaient le faire.

Lorsque se pose la question de la « surveillance » de la concurrence verticale entre les provinces et les municipalités, je serais d'avis que le gouvernement fédéral, plus que tout autre organisme, pourrait s'en charger de façon plus économique et plus efficace. Ce rôle pourrait être confié à un ministère, comme l'ancien ministère des Affaires urbaines, qui pourrait élaborer des politiques de développement des municipalités. Si je propose de confier au gouvernement fédéral la responsabilité en matière de concurrence verticale, c'est tout simplement que ces nouveaux gouvernements municipaux ne seront pas seulement en concurrence avec les municipalités situées dans la même

province, mais avec les municipalités de l'ensemble du pays. Dans ce contexte, il semble difficile d'en arriver à une conclusion autre : seul le gouvernement central peut remplir ce rôle, même s'il s'agit d'un rôle difficile.

IV. Conclusion

Dans mon introduction, j'ai affirmé que j'étais convaincu que les mécanismes de contrôle de la politique démocratique, notamment dans les fédérations, étaient aussi contraignants que les mécanismes de contrôle du comportement économique. J'espère que mon exposé, dans les deux parties qui précèdent, de la théorie du fédéralisme de concurrence a réussi à démontrer, du moins en partie, que mon opinion avait un fondement logique. Je crois aussi que la théorie du fédéralisme de concurrence connaîtra des progrès et renforcera encore la logique de mes avancés.

Pour conclure cette étude déjà longue, je pose la question suivante : quelle est la signification de l'affirmation selon laquelle les mécanismes de la démocratie politique et ceux de l'économie sont également contraignants? De la façon la plus simple, cela signifie qu'il n'y a pas un, mais deux grands secteurs où les gens cherchent à se procurer les choses qui augmenteront leur bien-être: ce sont les marchés et les gouvernements. Lorsque les marchés sont bien structurés et concurrentiels, ils réussissent, à long terme, à répartir les ressources de façon à maximiser le bien-être de la population. Il s'agit d'une proposition généralement acceptée, à laquelle je crois fermement. Ce qui est moins accepté, c'est l'opinion à laquelle personnellement je souscris fermement, selon laquelle les gouvernements, lorsqu'ils sont bien structurés et concurrentiels, réussissent aussi bien que les marchés, à long terme, à répartir les ressources de façon à maximiser le bien-être de la population.

Je dois donc rejeter *a priori* la notion selon laquelle les marchés sont plus efficaces et plus souples que les gouvernements et qu'ils s'adaptent mieux aux changements. C'est certainement le cas dans certaines circonstances et pour l'accomplissement de certaines tâches. Toutefois, à moins que l'on puisse préciser les circonstances et les tâches, ce qui nécessiterait l'examen de théories comparables dans les domaines politique et économique ainsi qu'une vaste recherche empirique et comparative, le fait d'affirmer que les gouvernements sont moins efficaces, moins souples et moins capables de s'adapter aux modifications des marchés, ne constitue guère que de la propagande.

Si les marchés et gouvernements comparables[22] réussissent aussi bien les uns que les autres, alors pourquoi ne pas supprimer l'une des deux catégories et donner à l'autre toutes les responsabilités et tous les lauriers? La raison en est qu'ils ne jugent pas les préférences de la population de la même façon et qu'ils n'accomplissent pas avec une égale compétence les mêmes tâches. Les marchés s'acquittent mieux de certaines fonctions alors que les gouvernements s'acquittent mieux d'autres tâches, bien qu'*a priori*, il soit difficile de séparer les unes des autres. Il existe une abondante documentation[23] consacrée à cette question, mais elle n'est pas dans l'ensemble très utile.

Il est reconnu toutefois[24] que pour résoudre le problème de répartition sur la base des principes, il faut comparer l'efficacité relative des gouvernements

et des marchés dans l'exécution des tâches qui leur sont confiées. Cela est plus facile à dire qu'à faire puisque, comme je viens de le souligner, les comparaisons doivent, tout au moins au départ, faire appel à deux théories, une politique et une économique. De plus, les théories doivent avoir suffisamment de points en commun pour permettre des comparaisons qui soient significatives.

La théorie traditionnelle du bien-être, la théorie la plus fréquemment utilisée par les économistes pour traiter le problème de l'attribution, n'a pas son équivalent politique. Au contraire, elle présume que les gouvernements cherchent le « bien commun »[25]. Elle résout par conséquent le problème de l'attribution par une hypothèse. De fait, si les gouvernements poursuivent le bien commun et que l'on peut démontrer les échecs du marché, il s'ensuit que les tâches que les marchés ne réussissent pas à accomplir parfaitement devraient être attribuées à l'État. Au cours des récentes années, on a fait appel à une « logique inverse » pour en arriver à la conclusion opposée. On présume alors que les marchés répartissent toujours les ressources de façon efficace. Il suffit alors de démontrer les échecs du gouvernement pour soutenir que les tâches que les gouvernements ont été incapables d'accomplir parfaitement devraient être attribuées aux marchés.

Le modèle de la logique inverse résume aussi le problème de l'attribution par une hypothèse. Pourquoi? D'abord, parce que le travail effectué sur les « imperfections » du marché n'est habituellement pas pris en considération. Ces imperfections comprennent les économies de grande échelle, la diminution du revenu marginal des nombreuses entreprises commerciales, les considérations individuelles dans la détermination des prix intra-entreprise, l'incidence des ventes par lots, la présence dans la situation d'oligopole de stratégies de dissuasion à l'égard de l'entrée d'autres concurrents, la rigidité à la baisse de plusieurs prix (y compris, bien sûr, du prix de la main-d'œuvre), les accords de fixation des prix, les discriminations fondées sur la race, le sexe ou autres motifs et elles peuvent prendre encore d'autres formes. En second lieu, comme ce modèle n'a pas de théorie politique, il doit démontrer les échecs du gouvernement en fonction uniquement des mécanismes des marchés.

La recherche d'une solution au problème d'attribution qui s'appuierait sur les principes de base est probablement salutaire, quoique je n'en suis pas certain. Selon ma conception personnelle du fonctionnement des sociétés modernes, la question d'attribution est « résolue » par le truchement de la concurrence entre les institutions gouvernementales et commerciales, et la forme que prend ensuite cette concurrence est façonnée et conditionnée par les exigences du public et par l'apport d'entrepreneurs compétents dans chaque secteur. Par conséquent, l'accroissement du secteur gouvernemental reflète, d'abord, le désir du peuple d'obtenir des gouvernements les choses que ceux-ci peuvent le mieux lui fournir et, aussi, lui fournir de façon différente des marchés et, en second lieu, la présence dans ce secteur d'un plus grand nombre d'entrepreneurs énergiques et compétents. Un secteur gouvernemental à la baisse reflète des tendances opposées. Si je puis me permettre une conjecture, je dirais qu'un bon nombre de choses qui sont faites par les gouvernements au Canada auraient pu être accomplies privément, si les

entrepreneurs du secteur privé avaient fait preuve de plus d'imagination et de plus d'énergie que ceux du secteur public. En ce sens, le succès des pressions exercées par les entreprises pour empêcher la mise en œuvre d'une politique efficace de concurrence au Canada a contribué à la croissance du secteur public.

Quoi qu'il en soit, si les marchés et les gouvernements sont en concurrence pour satisfaire aux préférences, aux objectifs et aux désirs de la population, il n'est plus possible de souscrire à cette opinion, si chère aux partisans d'une théorie benthamiste de la politique, qui veut que tous les règlements, taxes, subventions et autres formes d'intervention d'organismes publics soient toujours cause de « distorsions ».

La notion de distorsion n'est pas facile à analyser. Prenons l'exemple le plus simple, soit le cas d'une économie composée d'un marché en concurrence néo-classique parfaite dans laquelle le coût d'une unité de ressources attribuées à une activité, par exemple la production de biens et services, leur déplacement, la publicité faite auprès des gens sur leur qualité, etc., est exactement égale à la valeur sociale de cette unité de ressources. Dans une économie semblable, il n'existe pas de distorsion. La présence de monopoles, de pollution, de prix fixes ainsi que de taxes, quotas, subventions, règlements et autres interventions publiques peut, en dissociant les évaluations sociales et privées des ressources, créer des distorsions. Mais le contraire peut aussi se produire. Si nous acceptons que les gouvernements ont un rôle à jouer dans les monopoles, la pollution, les règlements et les taxes, il est essentiel de connaître le motif des interventions avant de les qualifier de distorsions. Ce pourrait bien être une dénaturation du langage que d'appeler distorsion un objectif politique voulu.

Pour illustrer par un exemple, supposons que la population d'un territoire soit unanime pour demander à son gouvernement d'imposer une taxe sur les boissons alcoolisées, parce que, en admettant que celles-ci sont nuisibles à la santé, elle croit qu'elle ne pourrait résister à la tentation de boire davantage si les prix étaient plus bas. Si le gouvernement impose la taxe demandée, il serait simplement faux de dire que cette taxe est une distorsion puisqu'elle est un instrument efficace utilisé dans la poursuite d'un objectif particulier que les analystes ou les observateurs n'ont ni à approuver ni à condamner.

La situation serait différente si la demande d'imposition n'était pas unanime. Pour ceux qui forment la minorité, contrairement aux autres, la taxe serait une distorsion. Il est donc impossible, sans une théorie politique, de savoir si une intervention publique constitue ou non une distorsion. Dans cette situation, les déclarations stipulant que le régime fiscal doit être onéreux, que la politique industrielle doit suivre le marché ou que les sociétés d'État doivent être privatisées peuvent, à moins qu'elles ne s'appuient à la fois sur l'économique et la politique, si jamais elles sont mises en œuvre, causer des distorsions graves en empêchant les institutions politiques de faire leur travail efficacement.

J'ai épuisé le temps et l'espace qui m'étaient consacrés et, je termine donc mon plaidoyer. J'espère que la théorie du fédéralisme de concurrence que j'ai proposée, à la fois comme un modèle de ce qui se fait actuellement dans l'arène politique canadienne et comme un guide de réforme des institutions,

puisse servir à clarifier la discussion de ces questions dans le Rapport de la Commission ainsi qu'à alimenter les débats publics que ce Rapport suscitera.

Notes

1. À ces deux piliers, un troisième est venu s'ajouter en 1982, soit la *Charte des droits et libertés*. J'en examinerai les conséquences dans la Partie III.
2. J. A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, New York, Harper and Row, 1942, 1975, p. 84–85. [*N. du t.*] : la version française de ce passage est extraite d'une traduction par Gaël Fain de l'ouvrage de Schumpeter, paru en français sous le titre *Capitalisme, socialisme et démocratie*, Paris, Payot, 1951, p. 124.
3. La théorie néo-classique prépondérante forme un vaste ensemble. On y trouve donc presque toujours quelques compartiments plus ou moins sombres où il s'effectue des travaux sur certains sujets peu connus. Ainsi, il y a toujours à un certain moment quelqu'un qui fait des travaux sur la recherche et le développement (R-D), sur l'innovation et l'invention, sur les changements technologiques et même sur l'économique de l'initiative individuelle (*entrepreneurship*). La plupart de ces travaux feront certainement l'objet d'une nouvelle interprétation et profiteront d'une nouvelle vigueur à la lumière de la récente redécouverte de la « concurrence des entrepreneurs ».
4. I. Kirzner, *Competition and Entrepreneurship*, Chicago, University of Chicago Press, 1973.
5. J.K. Galbraith, *American Capitalism, The Concept of Countervailing Power*, Boston, Houghton Mifflin, Sentry edition, 1962.
6. R.R. Nelson et S.G. Winter, « Simulation of Schumpeterian Competition » dans *American Economic Review*, février 1977.
7. D.V. Smiley, *Canada in Question: Federalism in the Eighties*, 3e édition, Toronto, McGraw-Hill, Ryerson, 1980, p. 91.
8. Un document de recherche fait pour la Commission a aussi recours à ce modèle. Voir J.A. Brander, *Economic Policy Formation in a Federal State: A Game Theoretic Approach* (1984). Brander explique son utilisation du modèle du dilemme du prisonnier en fonction de ce qu'il appelle l'aspect « intérêt public » de la politique. Mais il s'agit là essentiellement d'une hypothèse « collectiviste » ou « organiciste »; voir ci-dessous.
9. R.D. Luce et H. Raiffa, *Games and Decisions*, New York, John Wiley & Sons, 1957, p. 95. Les mots soulignés sont de moi.
10. J.H. Dale, *Pollution, Property, and Prices*, Toronto, University of Toronto Press, 1968, p. 58–59. Les mots soulignés sont dans le texte original.
11. Il n'y a pas de mot juste pour décrire cette activité ou la fonction de « gardien ». J'emploie ce mot parce qu'il me semble le plus neutre. Je le remplacerais toutefois par tout synonyme acceptable.
12. La compétence commune de droit est souvent inévitable. L'existence de situations semblables a entraîné l'élaboration de doctrines, comme celle de la « prépondérance fédérale », qui permettent de régler la question de responsabilité des divers gouvernements.
13. Le lecteur peut, s'il le désire, se faire une idée (mais seulement une idée) de la façon dont je répondrais à cette question en se référant à A. Breton et A. Scott, *The Economic Constitution of Federal States*, Toronto, University of Toronto Press, 1978, où le sujet est abondamment discuté, mais dans un cadre analytique différent.
14. Auparavant, en condamnant le recours au modèle du dilemme du prisonnier comme un modèle du fédéralisme, j'ai souligné que c'était exactement la même

hypothèse qui avait entraîné son adoption. Du point de vue de la doctrine classique de la science politique, l'hypothèse découle de la considération du comportement selon la doctrine de l'organicisme, par opposition à la doctrine non organiciste ou personnaliste. L'attrait, même chez les meilleurs auteurs, des hypothèses fondées sur l'organicisme est quelque chose qui m'a toujours étonné.

15. A. Hamilton, J. Jay et J. Madison, *The Federalist*, New York, The Modern Library, 1787, 1937.

16. Il est possible que le même phénomène se produise dans le monde des affaires.

17. La question de Juvénal est celle-ci : « Qui les gardera, eux, les gardiens? ». Parmi les contemporains qui ont le plus sérieusement étudié la question, mentionnons : J. Rawls, *A Theory of Justice*, Cambridge, Belknap Press, 1971; R. Nozick, *Anarchy, State and Utopia*, New York, Basic Books, 1974; et J.M. Buchanan, *The Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviathan*, Chicago, University of Chicago Press, 1975.

18. Les Américains n'avaient pas compris parfaitement le rôle du sénat. Ils avaient constitué un sénat dont les sénateurs étaient nommés par les États; formule qui se révéla désastreuse. Leur Sénat actuel élu, au sein duquel chaque État est également représenté, est la méthode qui se rapproche le plus de l'idéal qu'on peut se faire d'un « gardien » efficace de la concurrence verticale.

19. Un exposé classique de ce point de vue est celui de F.R. Scott « Social Planning and Canadian Federalism » dans M. Oliver, (édit.), *Social Purpose for Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1961. La résistance au fédéralisme est en effet une caractéristique traditionnelle de la démocratie socialiste. Personne n'a mieux énoncé cet argument que H.J. Laski « The Obsolescence of Federalism » dans A.N. Christensen et E.M. Kirkpatrick, (édit.), *The People, Politics and Politicians*, New York, Holt, 1941.

20. R.B. Reich, « An Industrial Policy of the Right » dans *The Public Interest*, automne 1983.

21. Canada, *Rapport de la Commission royale des relations entre le Dominion et les pouvoirs*, tome II, Ottawa, Imprimeur du Roi, 1940, p. 84.

22. La nature des problèmes soulevés par Mancur Olson dans son volume *The Rise and Decline of Nations*, New Haven, Yale University Press, 1982, peut avoir des conséquences autant sur les marchés que sur les gouvernements. C'est pourquoi ils seront laissés de côté au cours de la discussion qui suit, mais il serait facile de les incorporer dans l'analyse.

23. J'ai à l'esprit la documentation qui porte sur la théorie ou l'économique du bien-être. À un moment donné, cette documentation a même servi de base à l'élaboration d'une théorie de gouvernement. Voir W.J. Baumol, *Welfare Economics and the Theory of the State*, Cambridge, Harvard University Press, 2e édition, 1969.

24. Voir par exemple G.S. Becker, « Competition and Democracy » dans *The Journal of Law and Economics*, octobre 1958.

25. Dans la théorie moderne du bien-être, les gouvernements sont censés maximiser une fonction de bien-être. Le « bien commun » est alors défini en déterminant un certain degré d'élasticité de substitution parmi les index d'utilité des personnes dans la société.

E. Gérard Docquier

Préambule

Dans le but d'apporter ma contribution au débat sur l'avenir économique du Canada, je désire soumettre à l'opinion publique un énoncé sur les éléments du Rapport final de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, sur lesquels je suis en dissidence.

Il y a au moins quatre domaines avec lesquels je ne peux pas être d'accord – en totalité pour certains d'entre eux et en partie pour d'autres. Ce sont les points suivants : le manque d'effort sérieux pour éliminer le chômage; le plaidoyer en faveur du libre-échange bilatéral canado-américain; des propositions d'amenuisement du régime de l'assurance-chômage; et certaines recommandations sur les relations patronales-syndicales.

Mon désaccord le plus fondamental avec le Rapport final porte sur le chômage. Le chômage constitue la question individuelle la plus importante à laquelle les Canadiens font face aujourd'hui. Il affecte non seulement la quantité de richesses qu'il y a à distribuer parmi les membres de la société, il se reflète aussi dans la désagrégation tragique de notre tissu social. Les chômeurs ne sont pas des statistiques à manipuler sur des tableaux et des figures – ce sont des êtres humains avec des visages et des personnalités, qui ont le droit de vivre dans la dignité, un droit dont ils sont aujourd'hui privés. En ce sens, la Commission a trahi les espérances de la population du Canada.

L'exposé personnel d'un commissaire

En 1982, on m'a demandé de siéger à la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada. Les Canadiens traversaient alors la pire récession depuis les années trente. Mon syndicat, les Métallurgistes unis d'Amérique – le plus important syndicat du secteur privé au pays – comptait 205 000 membres en 1979. Au milieu de 1982, ce chiffre était tombé à 128 000. Je pourrais mettre des noms et des visages sur un grand nombre de ces chiffres. La dévastation de la récession m'a amené dans des foyers où j'ai trouvé la peur, des demandes de secours et souvent la faim. Comme immigrant, comme travailleur et comme Québécois, j'ai senti directement les coups personnels reliés à la destruction de notre tissu social. Des milliers de mineurs ont perdu leurs emplois. En permanence. Des dizaines et des dizaines d'usines ont fermé leurs portes. En permanence. Des centaines de milliers d'individus ont été jetés à la rue, perdant leur emploi et souvent leur maison. Des familles ont été déchirées. Quand nous sommes arrivés au milieu de 1982, des milliers de personnes avaient épuisé leurs prestations d'assurance-chômage. Un grand nombre des personnes que je connaissais et représentais en étaient réduites à l'aide sociale. Plusieurs d'entre elles avaient perdu les moyens de nourrir et de loger leurs enfants.

Les Canadiens ont subi des changements spectaculaires dans les conditions technologiques, économiques, politiques et sociales qui ont manifestement modifié le monde dans lequel nous vivons. Ces changements n'ont pas été moins fondamentaux que ceux de la révolution industrielle du siècle dernier. Lors de la création de la Commission, il existait un besoin de consacrer du

temps et des ressources à trouver ce que les Canadiens pensaient de ces changements et comment nous devrions réagir pour réaliser l'avenir que nous recherchions.

Les Canadiens ont été les victimes d'une récession sur laquelle nous n'avions aucun contrôle et à laquelle nous ne pouvons voir aucune fin. Nous avons traversé une progression d'émotions qui sont passées de la peur et de l'insécurité à la colère, et de la perte de la dignité et de l'humiliation au désespoir. Nos craintes ont encore été accentuées par le fait que nous pouvions voir le reste du monde traverser la même agonie. Nous ne sommes pas seuls. Nous sommes tous réduits à l'impuissance. Les soupes populaires, les queues d'attente pour de la nourriture et des syndicats de chômeurs sont devenus un rappel quotidien de la vulnérabilité des Canadiens à de graves changements structurels. Et des emplois permanents continuent de disparaître. Notre pays, l'un des plus riches du monde, semble incapable de stabiliser son environnement économique et social. L'hémorragie humaine se poursuit.

J'étais hanté par ces préoccupations, parce que je savais que les changements que nous subissions étaient plus que le simple résultat d'une récession à court terme. Je ressentais un profond malaise à participer à un tel processus. Le Congrès du Travail du Canada et le gouvernement du Canada étaient en désaccord sur presque toutes les questions auxquelles les travailleurs du Canada faisaient face. Il n'y avait pratiquement aucun dialogue sur les principaux enjeux auxquels faisaient face les principaux partenaires de notre société. Je sentais néanmoins que le mandat de la Commission était assez large pour englober les points de vue des Canadiens à qui l'on ne demande jamais ce qu'ils pensent de nos problèmes économiques. Leur voix avait besoin d'être entendue dans l'aménagement des solutions à nos problèmes. J'en suis venu à la conclusion qu'il serait impensable que le mouvement syndical ne soit pas représenté à la Commission. J'en ai discuté avec de nombreuses personnes dont je respecte les conseils. Premièrement, au sein de mon syndicat et, ensuite, au sein du mouvement syndical. Ayant reçu le plein appui de mes membres, ainsi que l'aval du Congrès du Travail du Canada, j'ai accepté de siéger comme commissaire.

À bien des égards, les expériences qui m'ont façonné diffèrent de celles qui ont façonné le reste des commissaires avec lesquels j'ai voyagé d'un bout à l'autre de notre vaste pays pendant les deux tours complets d'audiences que nous avons tenues. La majorité d'entre nous avait toutefois une chose en commun – nous nous préoccupions de l'avenir, de ce que le pays pourrait devenir au XXI[e] siècle. Nous pouvions avoir des divergences d'opinion, mais nous partagions tous un sincère et profond respect pour le peuple canadien.

Une déclaration sur le Rapport

Peu de temps après le début de notre mandat, il est clairement apparu que le travail de la Commission serait séparé en deux voies. Tandis que les commissaires se préoccupaient des expériences quotidiennes des Canadiens, le personnel de la Commission amorçait un programme de recherche, qui était sensiblement détaché des réalités exprimées par ceux qui se présentaient

devant nous. Cette recherche théorique se fondait principalement sur des hypothèses que je n'appuie pas.

La recherche m'a révélé deux points de vue qui ont été traités comme une nouvelle orthodoxie : « l'autosuffisance » et « les forces du marché » sont devenues la litanie perpétuelle. Je m'oppose à l'adoption au pied levé d'un tel langage, parce qu'il ne correspond pas à notre réalité. Cette nouvelle orthodoxie économique suppose que nous sommes excessivement dépendants, que le chômage est surtout un phénomène volontaire, que nous manquons d'initiative, et que les dépenses gouvernementales sont déchaînées. Mais nous sommes les gens qui travaillent à Faro, à Little Cornwallis Island, à Hibernia et à la baie James. Nous sommes les gens qui ont développé le « bras canadien ». Nous sommes les gens qui ont obtenu l'attention et le respect du monde pour l'odyssée des coureurs unijambistes.

Le rapport final de la Commission déclare : « Nous n'en sommes pas arrivés à un message unique, simple, indiscutable ». Pour ma part, j'ai nettement entendu « un message unique, simple, indiscutable » : *les Canadiens veulent travailler*. Même si le Rapport comprend de belles phrases ronflantes sur la priorité de l'emploi, son programme de recherche et ses recommandations ne reflètent pas un engagement envers une économie de plein-emploi – un emploi pour toute personne qui désire en avoir un. *Notre objectif numéro un, c'est l'emploi.*

Le mandat de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, c'était de présenter un rapport et des recommandations aux Canadiens sur leur avenir économique. Elle a plutôt rédigé un rapport qui se préoccupe davantage de notre passé. À bien des égards fondamentaux, le Rapport final a rendu un très mauvais service aux Canadiens qui ont façonné notre Nation. L'introduction du Rapport final a exprimé sa philosophie économique.

> *Nous recherchons de nouvelles relations entre le système économique, et l'économie et la société au sein desquelles des stimulants pousseront à prendre des choix compatibles avec les objectifs sociaux.*

Je suis fondamentalement en désaccord avec ce principe. Nos objectifs sociaux sont clairs. Ils n'ont pas changé. En fait, il ne faudrait pas qu'ils changent. Les Canadiens veulent travailler. *Notre objectif, c'est de créer des emplois pour ceux qui ont été privés d'emploi.* En même temps, nous voulons prendre soin de ceux parmi nous qui sont incapables de pourvoir à leurs propres besoins. Nous avons depuis longtemps accepté la responsabilité morale de protéger ceux qui sont les moins capables de se débrouiller seuls. Tel est l'héritage de l'expérience canadienne. Notre engagement, c'est de parvenir au plein-emploi et à la justice sociale.

Dans l'environnement politique actuel, la principale préoccupation doit être d'affecter nos ressources financières à la réalisation de ces objectifs sociaux. *La tâche de l'administration de l'économie doit servir le développement social.* Le problème individuel le plus important qui menace de freiner notre développement tant économique que social, c'est le chômage.

Le flot permanent de licenciements, de fermetures d'établissements et de réduction de la production a provoqué une augmentation spectaculaire du

chômage. D'août 1981 à décembre 1982, le nombre total de personnes officiellement en chômage a atteint 12,9 pour cent de la main-d'œuvre. Le taux officiel de chômage est resté supérieur à 10 pour cent depuis mai 1982 et, en mars 1985, il était encore à 11,2 pour cent. Lorsque l'on y ajoute le chômage caché et le sous-emploi, le niveau réel de chômage est beaucoup plus élevé. En mars 1985, un relevé complémentaire de Statistique Canada a démontré qu'il y avait au moins 270 000 hommes et femmes qui avaient abandonné la recherche d'un emploi. On ne les compte plus comme des chômeurs officiels. Depuis 1982, il y a environ 700 000 emplois permanents à plein temps qui sont disparus. Nos jeunes travailleurs, ceux qui ont moins de 25 ans, sont les plus durement frappés. En mars 1985, le taux officiel de chômage parmi nos garçons et nos filles atteignait 17,5 pour cent. Dans ce seul groupe d'âge, il y a plus de 300 000 emplois qui sont disparus.

Nous ne pouvons parler ni de croissance ni de relance dans une économie où un si grand nombre de ceux dont nous avons la responsabilité continuent d'être sans emploi. Dans notre société, notre valorisation personnelle reste largement définie par l'emploi. Qu'arrivera-t-il à une société où les gens de 35 ans en seront à leur premier emploi? Qu'arrivera-t-il de leurs habitudes de travail? Qu'arrivera-t-il de notre éthique de travail? Qu'arrivera-t-il d'une économie dont les habitudes de dépenses ne seront pas commandées par la formation de nouvelles unités familiales, d'employés productifs et de consommateurs? Combien d'entre nous, parmi les Canadiens plus âgés, resteront sur le marché du travail pour subvenir aux besoins de leurs enfants de 30 ans? Le mot *croissance* pourra-t-il jamais devenir un mot positif pour une génération qui n'a aucun travail? Combien y en a-t-il parmi nous qui ont regardé dans les yeux de leurs fils et de leurs filles, de leurs neveux et de leurs nièces, de leurs petits-enfants, en se demandant : « Qu'arrivera-t-il de cette génération perdue? » Comment pourrons-nous voir un avenir, si nous le gaspillons maintenant en chômage et en désespoir?

Pour ceux d'entre nous qui vivent en contact quotidien avec les sans-emploi, le fait d'être incapable d'effectuer un changement finit par représenter une pression intolérable. La croissance que notre économie a engendrée au cours des trois dernières années, c'est *une croissance du chômage*.

De 1981 à 1983, le chômage a ajouté un million de « nouveaux pauvres » aux rangs de la pauvreté. La pauvreté est un problème qui n'est ni rural, ni régional, ni relié à « ceux qui sont trop paresseux pour travailler ». La pauvreté existe d'une extrémité de notre pays à l'autre. En 1983, il y avait 967 000 familles pauvres, et la majorité d'entre elles, soit 557 000, vivait dans les grandes villes. Dans les familles pauvres, il y a plus d'un million de nos enfants qui se voient refuser le droit à une éducation convenable.

Les familles dirigées par des femmes ont une probabilité beaucoup plus élevée de pauvreté que les familles dirigées par des hommes, et leur nombre ne cesse d'augmenter. En 1983, sur le nombre total de familles dirigées par des femmes de moins de 65 ans, il y en avait plus de 50 pour cent qui vivaient dans la pauvreté, comparativement à 11 pour cent pour les familles dirigées par des hommes. Près du tiers de toutes les familles pauvres sont dirigées par une mère célibataire.

Parmi les personnes âgées au Canada, s'il s'agit d'une femme vivant seule, cela signifie aussi qu'elle vit dans la pauvreté. Presque 60 pour cent des femmes de plus de 65 ans sans liens familiaux vivent dans une situation désespérée. La situation des hommes n'est pas tellement meilleure – 48 pour cent des hommes âgés sans liens familiaux vivent aussi dans la pauvreté. Il y a 2 500 000 bénéficiaires de la sécurité de la vieillesse au Canada. En 1983, 1 500 000 d'entre eux avaient des revenus inférieurs à 9 000 dollars.

La pauvreté englobe des hommes et femmes de tous les âges, des agriculteurs et des pêcheurs, les malades et les invalides, et les sans-emploi. Contrairement à la croyance populaire – un grand nombre de ceux que l'on appelle les « pauvres au travail » sont des hommes et des femmes qui ont un emploi, mais qui ne gagnent pas assez pour échapper à la pauvreté.

En 1982, il y avait largement plus de la moitié des chefs de familles pauvres qui travaillaient et presque les deux tiers de toutes les familles pauvres comptaient au moins un salarié. Le problème, c'était qu'ils ne pouvaient pas obtenir un emploi à plein temps payant un salaire convenable. Je suis convaincu que l'unique protection dont dispose ces hommes et ces femmes, c'est la *Loi sur le salaire minimum*. Je suis fondamentalement en désaccord avec le point de vue du Rapport de la Commission selon lequel de telles lois ne sont que des « scléroses » qui ne jouent qu'un rôle insignifiant pour améliorer le sort des travailleurs pauvres.

En février de cette année, l'emploi total était revenu à un niveau légèrement supérieur à celui d'août 1981. Le nombre d'emplois à plein temps restait toutefois inférieur de 150 000 au niveau d'août 1981. Les emplois permanents à plein temps ont été remplacés par des emplois à temps partiel d'une durée inconnue et mal payés.

Dans l'industrie de production de biens, nous avons perdu près de 500 000 emplois et nous n'en avons récupérés que 200 000. Dans l'industrie de production de biens, il y a encore 300 000 emplois de moins qu'il n'y en avait en août 1981.

Pour la jeunesse, il n'y a eu aucune récupération des emplois perdus. En mars 1985, il y avait encore, pour les travailleurs de moins de 25 ans, 300 000 emplois de moins qu'il n'y en avait en août 1981. Le taux de chômage chez les jeunes se situe à 17,5 pour cent.

Au cours des deux dernières années, la croissance du chômage s'est réalisée malgré une forte croissance des exportations, qui ont augmenté en volume de presque neuf pour cent en 1983 et qui ont fait un bond spectaculaire de 22 pour cent en 1984. L'économie nationale reste toutefois faible. *Un commerce extérieur grandement accru n'a pas augmenté nos niveaux d'emploi.*

Je peux parler personnellement de cet échec en me reportant aux changements dans la composition de l'effectif du Syndicat des Métallos. Au cours des cinq dernières années, les changements révèlent de profonds bouleversements structuraux. Le secteur minier, particulièrement pour les métaux de base et le charbon, a été parmi les plus durement frappés. Il n'y a eu aucune relance.

TABLEAU 1 Effectifs du secteur minier, de 1980 à 1984

Secteur	Pourcentage de changement
Minerai de fer	– 47,7 %
Cuivre	– 42,8 %
Argent	– 39,5 %
Nickel	– 44,7 %
Charbon	– 33,1 %

L'industrie sidérurgique canadienne a aussi subi une importante perte de main-d'œuvre.

TABLEAU 2 Effectifs de l'industrie sidérurgique, de 1980 à 1984

Secteur	Pourcentage de changement
Acier de base et laminoirs	– 22,9 %
Tréfileries et clouteries	– 23,6 %
Tuyaux et tubes	– 19,2 %
Fabricants d'acier de construction	– 31,2 %

Il y a aussi eu d'importantes pertes d'effectifs dans la fabrication des métaux, qui consomme la production de l'industrie sidérurgique.

TABLEAU 3 Effectifs de la fabrication des métaux, de 1980 à 1984

Secteur	Pourcentage de changement
Fonderies de fer	– 42,0 %
Fonderies d'acier	– 48,0 %
Outils manuels	– 40,0 %
Outillage agricole	– 53,7 %

Il y a plusieurs facteurs qui ont contribué à ces changements. La récession, de nouvelles sources de concurrence étrangère pour les industries traditionnelles et les changements technologiques, tout cela nous pousse vers une économie d'avantage orientée vers les services. Ces changements rongent les structures traditionnelles de salaire et d'emploi sur lesquels nous avions construit nos habitudes de consommation, nos possibilités de développement social et notre soutien social. La « classe moyenne », telle que nous la connaissions, est en danger de disparition. Les revenus deviennent plus polarisés. Nous aurons encore plus de pauvres et plus de riches, avec de moins en moins d'individus entre les deux extrêmes.

En chiffres absolus, l'effectif de notre syndicat est graduellement revenu à 160 000 individus – le niveau de la fin des années 1960. Nos nouveaux membres sont toutefois principalement venus du secteur des services à faibles

salaires. Parmi les nouveaux groupes que nous avons recrutés, on compte des gardiens de sécurité, ainsi que des travailleurs de restaurants et de centres d'accueil.

Comment la Commission voit-elle la solution de ces problèmes? Elle a adopté une croyance simpliste en un « libre-échange » avec les États-Unis et avec le reste de nos partenaires commerciaux. *Cela ne résoudra pas nos problèmes de chômage*. Les quelques dernières années l'ont prouvé. Ce n'est pas non plus en « trouvant les bons stimulants », ni en nous fiant à la main invisible du marché que nous sortirons de nos problèmes actuels et futurs.

Les investissements réels du secteur privé dans les établissements et l'équipement ont diminué de neuf pour cent en 1982 et ils ont baissé de nouveau de 12 pour cent en 1983, pour se maintenir au même niveau en 1984. À la fin de l'année dernière ils étaient inférieurs de 20 pour cent au sommet atteint au cours du deuxième trimestre de 1981. Parallèlement, les stimulants fiscaux aux entreprises, qui, en 1980, avaient réduit le taux de l'impôt fédéral sur les sociétés de 36 pour cent à 15 pour cent des profits, ont eu peu d'effets pour stimuler les investissements et créer une croissance au cours des trois dernières années. Au cours des années 1950, les entreprises payaient 58 pour cent des impôts fédéraux, tandis que les individus en payaient 42 pour cent. Au cours des années 1970 et 1980, *les entreprises ont vu leur part des impôts fédéraux réduite à moins de 30 pour cent. La part versée par les contribuables individuels a augmenté à plus de 70 pour cent. Les entreprises ont besoin des consommateurs, et non de stimulants fiscaux.* Tant que nos industries pourront satisfaire à la demande de produits en fonctionnant aux trois quarts de leur capacité de production, elles n'auront aucun besoin de s'agrandir, ni d'investir, ni de créer des emplois.

Les stimulants fiscaux n'ont ni favorisé ni entraîné une création d'emplois. Pour certaines personnes, c'est peut-être de bonne politique de distribuer des stimulants fiscaux, mais ce n'est pas là une bonne politique économique. C'est effectivement cette structure fiscale qui constitue la raison sous-jacente du problème du sous-financement que subissent les gouvernements aujourd'hui. Nous n'avons pas rencontré de succès en manipulant le comportement des Canadiens par l'intermédiaire du système fiscal. Un grand nombre des objectifs sociaux que la conception du système fiscal devait permettre de réaliser ne se sont pas matérialisés et la capacité de production de revenu du système fiscal en a été gravement rongée. Je vois deux raisons à cette situation : la faible croissance économique et l'injustice du système fiscal. Les gens bien avisés ou les riches paient beaucoup moins que leur juste part. Il est nécessaire d'effectuer de profonds changements dans le système fiscal. Une réforme fiscale devrait commencer par l'adoption d'un impôt minimal sur les revenus élevés. Il est inacceptable de penser que pour avoir davantage de croissance économique nous devrions créer plus d'inégalité.

Je ne crois pas que nous soyons « sur-gouvernés », ni qu'une administration fédérale qui abandonnerait les Canadiens aux caprices du marché soit la clé du renouvellement de la croissance et de la prospérité. Parmi les sections les plus progressistes du Rapport, il y a le domaine du soutien social et des services humains.

Le rapport reconnaît que :

Étant donné que le niveau général des dépenses des politiques sociales au Canada est faible, selon les normes de l'OCDE, il n'existe aucun argument général puissant qui puisse justifier de s'attaquer au déficit en réduisant les dépenses sociales.

Les recommandations proposent un ensemble de changements dans nos programmes de sécurité du revenu. Le Rapport se prononce en faveur d'un revenu annuel garanti sous forme d'un Régime universel de sécurité du revenu (RUSR) qu'il considère comme le fondement le plus approprié pour les programmes de sécurité du revenu du Canada. Je souscris à cette initiative, car elle constitue à la fois un pas dans la direction de la justice sociale, et une reconnaissance de l'importance du soutien social pour assurer notre vitalité économique.

Le Programme temporaire d'assistance au recyclage (PTAR) fournirait une aide d'adaptation aux Canadiens qui ont épuisé leurs prestations d'assurance-chômage. Grâce à ce programme, il serait aussi possible d'aider les travailleurs à acheter des actions de leur entreprise, ou d'investir dans d'autres formes de projets communautaires de développement économique. Je ne suis pas d'accord avec la proposition selon laquelle le financement du programme devrait provenir des « épargnes » réalisées dans le programme de l'assurance-chômage.

Les « réformes » proposées à l'assurance-chômage représentent une réduction des niveaux de prestations, et une prolongation des périodes de qualification. Cela revient à une attaque ouverte contre les sans-emploi. Pourquoi faudrait-il que les victimes soient punies pour leur situation. La façon de réduire les coûts de l'assurance-chômage, c'est de créer des emplois.

De plus, l'ensemble des propositions qui précèdent ne fait pas de distinction entre les programmes de soutien du revenu et les programmes d'assurance.

Le Rapport identifie aussi la santé et la sécurité professionnelles comme un secteur d'importance et de préoccupation croissante. La recommandation s'exprime ainsi :

Les gouvernements fédéral et provinciaux devraient étudier immédiatement la possibilité de développer un régime global d'assurance sociale invalidité pour s'occuper des effets à long terme des problèmes de santé professionnelle, de même que de ceux des autres formes d'invalidité dans la population en âge de travailler. Ce régime pourrait être mis en vigueur soit en élargissant le domaine des accidents du travail pour qu'il englobe un programme complet d'invalidité, soit en élargissant les dispositions actuelles d'invalidité des Régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec.

Je suis aussi d'accord avec cet élément, car il y a déjà longtemps que nous aurions dû répondre aux besoins des invalides au Canada, quelle que soit la cause de leur invalidité.

En ce qui a trait à la formation professionnelle, on accorde une attention accrue à la formation au travail et à la formation reliée à l'emploi. Les recommandations demandent une subvention spéciale de salaire pour les nouveaux venus dans la main-d'œuvre qui n'auront pas eu auparavant

d'autres formes de formation professionnelle ou d'éducation postsecondaire. De plus, la recommandation vise à fournir un Régime enregistré d'épargne pour congé d'études (REECE). Je suis en désaccord avec cette proposition et je choisirais plutôt un système de prélèvements-subventions imposé aux employeurs.

Reconnaissant que nos enfants sont ceux qui doivent façonner notre avenir, l'accès à l'éducation supérieure pour les étudiants à faibles revenus devient une source de préoccupations particulières. Le manque de financement a affamé le système d'éducation. La déréglementation de structure des frais de scolarité ne constitue pas une solution.

Je suis d'accord avec les recommandations générales portant sur les relations patronales-syndicales, mais, si je le suis, c'est pour des raisons différentes et sans appuyer toutes les conclusions et tous les commentaires. La négociation collective joue un rôle essentiel dans la distribution du revenu dans notre pays. Elle détermine, à la fois directement et indirectement, les revenus de l'immense majorité des Canadiens. Je dois exprimer mes réserves au sujet de certaines des expériences menées sur la qualité de la vie au travail. De plus, je rejette la proposition de l'intéressement pour remplacer les augmentations négociées de salaires.

La Commission recommande que :

Les commissions des relations du travail soient autorisées à créer des unités de négociation à employeurs multiples et à syndicats multiples, lorsque cela semble devoir faciliter le processus de la négociation.

Notre voix a été entendue dans le façonnement de ces solutions

Le Rapport est obsédé par la « compétitivité » du Canada. Il ne fait aucun doute que nous devrions nous efforcer de parvenir à un meilleur rendement économique. Si la compétitivité était notre unique objectif, les entreprises ne paieraient probablement aucun impôt, nous ignorerions les répercussions écologiques des activités économiques, et nous abolirions la sécurité sociale. Aucun de ces objectifs n'est acceptable pour les Canadiens.

La campagne en faveur de la « compétitivité » n'est pratiquement jamais rien d'autre qu'un assaut contre les niveaux de salaire. Le jeu de la compétitivité est un jeu où nous ne pouvons pas gagner. Quelqu'un, quelque part dans le monde, en y mettant assez de privations ou de répression, arrivera toujours à nous couper l'herbe sous le pied. Il n'est ni nécessaire ni souhaitable de favoriser une irresponsable lutte de réduction des salaires.

Le Rapport décrit, parfois de façon éloquente, le phénomène croissant de l'interdépendance économique mondiale. L'interdépendance a le potentiel de développer une solidarité, une collaboration et une paix internationales. J'appuie la description générale de l'environnement mondial du rapport, y compris ses aspects humains, environnementaux, économiques et politiques. Le danger de dresser des travailleurs les uns contre les autres a été accru de façon spectaculaire en raison des politiques monétaires et fiscales récentes. Des Canadiens ont été placés en position de concurrence destructive pour obtenir des parts d'un marché à faible croissance, empirée par les assauts

mondiaux contre les niveaux actuels de salaires. Ces conditions menacent maintenant de détruire le système international de commerce et de finance établi après la Seconde Guerre mondiale. Ce système a grandement besoin de réforme. Cela est particulièrement vrai si l'on veut qu'il continue de favoriser et d'aider le développement des pays du Tiers monde. L'effondrement de ce système serait désastreux. Le Rapport exprime certains de ces sentiments et je veux les confirmer.

Je suis en désaccord avec le Rapport au sujet du problème de la dette du Tiers monde. Le problème de la dette du Tiers monde n'a pas été résolu. De plus, c'est exercer d'insurmontables pressions sur des économies fragiles que de s'attendre à les voir rembourser leurs dettes tant dans les délais que selon les conditions qui leur ont été dictées. La question de la dette n'est pas résolue et le problème ne s'évanouira pas. Il empire également d'autres problèmes. Des producteurs du Tiers monde font du dumping de biens sur les marchés mondiaux, alors qu'ils s'efforcent désespérément de gagner des devises étrangères pour verser les paiements d'intérêts et de dettes rééchelonnées qui continuent d'augmenter. Cela mine les prix et intensifie la compression mondiale des salaires, ce qui à son tour engendre de plus en plus de mesures protectionnistes, poussant ainsi le système au bord de l'effondrement.

Le Rapport accorde beaucoup d'attention aux récents développements du commerce canado-américain. Notre dépendance croissante envers le commerce américain devrait toutefois être considérée comme un signe de faiblesse et de troubles dans notre économie, et non comme une grande occasion de croissance. Le commerce avec les Américains doit se poursuivre. De plus, le Canada peut effectivement être gravement frappé par certaines des propositions protectionnistes mises de l'avant au Congrès américain. Toutefois, *il serait dangereux de se fier encore plus à ces relations déséquilibrées sous forme d'un accord global de libre-échange*. D'abord, la situation actuelle est hautement artificielle. L'accélération des exportations vers les États-Unis depuis quelques années est le résultat combiné d'un dollar américain hautement surévalué et du maintien de taux élevés d'intérêts réels au Canada. Aujourd'hui, l'écart des taux d'intérêt est aussi élevé qu'il l'était en août 1981, lorsque le taux se situait à 23 pour cent. Maintenant que les Américains se préparent à rectifier leur énorme déficit commercial, le Canada n'échappera pas à la note du Congrès. Le Canada n'est dépassé que par le Japon en termes de surplus commercial, et il est même plus élevé en fonction du volume total. Le Rapport recommande de s'attaquer à ce problème en négociant un accord de libre-échange avec les États-Unis. Je crois que le libre-échange ne représente pas une solution à nos problèmes économiques. Je crois en un commerce négocié entre les pays, dans le cadre d'ententes multilatérales. *Un libre-échange sans restriction avec les Américains représente un acte aveugle et imprudent*, que certaines personnes décrivent comme un acte de foi nécessaire. Je suis en faveur d'un accès négocié et sûr aux marchés américains. Les conditions d'accès aux marchés canadiens doivent toutefois comprendre des garanties de production et d'emplois, comme celles qui ont été obtenues dans le *Pacte de l'automobile*, et depuis concrétisées dans les règlements de contenu canadien. Ces conditions sont incluses dans l'option d'un « commerce dirigé » que je favorise, mais que le Rapport rejette explicitement.

Il existe une solution de rechange à l'option du libre-échange. Il s'agit d'une promotion de substitution des importations et d'un rôle direct du gouvernement dans une stratégie industrielle. Cela n'aurait pas besoin de signifier qu'un bureaucrate d'Ottawa doive choisir les gagnants et les perdants économiques du pays. La Commission recommande le libre-échange comme une solution au chômage et à la croissance. Le travail de recherche soutient longuement et à plusieurs reprises que le libre-échange entraînera une augmentation des revenus et de l'emploi. Ce que les études et les simulations informatisées ne peuvent pas nous dire, c'est quand ces supposés profits vont venir, ni à qui ils vont aller :

> *[...] à long terme, le Canada profiterait substantiellement d'un libre-échange bilatéral avec les États-Unis, particulièrement grâce à un accès au marché libre en expansion et grâce aux économies d'échelle.*

La forte croissance des exportations des deux dernières années n'a pas résolu notre problème de chômage. Quels que soient les gains que nous puissions y trouver, ils seraient vagues et à long terme, tandis que les épreuves seraient immédiates et spécifiques. Un métallo de la *Camco*, licencié à London demande : Quel est mon avenir, où est mon prochain emploi, et quels sont les systèmes de soutien social auxquels ma famille a accès?

Sur la politique de stabilisation et sur le chômage, problème fondamental identifié par le Rapport, on a droit à une construction de l'esprit hautement abstraite intitulée « taux de chômage à inflation stationnaire (TCIS) ». En langage clair, ceci revient à dire qu'il y a un nouveau taux « naturel » de chômage se situant entre 6,5 et 8 pour cent. *Tout ce qui est inférieur à 6,5 pour cent est considéré comme un chômage volontaire*. Les Canadiens n'acceptent pas cela. Le taux de chômage d'une société constitue un choix social et politique – il n'y a rien de naturel là-dedans. Le taux actuel de chômage de 11,2 pour cent est inacceptable pour tous les Canadiens. Suggérer qu'environ un million d'hommes et de femmes, huit pour cent de la main-d'œuvre, soient « volontairement » en chômage, c'est ridicule. Recommander qu'un million de Canadiens devraient se résigner à une existence de chômeurs, c'est criminel. Appuyer cette notion dans le Rapport, c'est reléguer les Canadiens à un XXI^e siècle de sous-développement.

Finalement, en ce qui a trait à la discussion des questions constitutionnelles de la part de la Commission et de ses recommandations dans ce domaine, je ne peux ni m'associer à ses points de vue, ni les commenter. Les questions du domaine constitutionnel sont trop dans un état de transformation permanente au Québec, à ce moment de notre histoire, pour que je puisse me permettre de faire quelque réflexion qui soit d'une valeur durable.

Tant que le débat du Québec sur la Constitution ne sera pas plus clairement défini, je m'abstiendrai de tout commentaire.

La complainte des occasions perdues

Le programme de recherche de la Commission et son Rapport final n'ont donné à la population du Canada et au gouvernement du Canada aucune meilleure compréhension du problème ou de ses solutions. La Commission n'a pas entrepris une recherche originale sur les causes de notre chômage. Avec

son argumentation, le Rapport amène son lecteur insouciant à la conclusion que le chômage n'est pas le principal problème auquel les Canadiens font face aujourd'hui, ou, même si tel était le cas, à croire que le gouvernement est impuissant à le résoudre.

Le chômage, *c'est* le principal problème auquel les Canadiens font face aujourd'hui. L'écart a continué de s'élargir entre les bien nantis et les pauvres. La récession et le chômage d'un grand nombre d'entre nous ont accéléré le processus qui fait gonfler les rangs des pauvres.

La Commission n'est pas parvenu à réaliser son mandat. Un grand nombre des graves problèmes auxquels fera face la prochaine génération de Canadiens restent sans réponse ou mal posés. Le « message unique, simple, indiscutable » exprimé par les Canadiens se reflète dans l'encyclique papale *Laborem Exercens* :

> *Le travail humain, c'est* une clé, *probablement* la clé essentielle *de toute la question sociale [...]*

Le Rapport a appuyé des fantaisies basées sur le marché comme solution à notre problème de presque deux millions de chômeurs. Je plaide plutôt en faveur de la responsabilité permanente du gouvernement à administrer l'environnement économique et à favoriser de nouvelles formes de participation populaire aux institutions publiques.

John R. Messer

L'*Homo Economicus* est une fiction imparfaite créée par les économistes. Il n'existe pas en tant qu'individu dans la vie réelle.

D'ailleurs, les nations ne sont pas non plus nées, nourries et construites comme des entités économiques au sens strict. Abandonné au déterminisme économique, il serait peu probable que le Canada existe aujourd'hui en tant qu'État souverain relativement indépendant. L'avantage économique du Nord sur le Sud aurait eu le dessus, les liens ténus entre l'Est et l'Ouest du pays auraient disparu et l'histoire du Canada aurait été beaucoup plus courte.

L'exercice de la volonté politique a fait en sorte que rien de ce qui précède n'est arrivé, et cela a été le résultat de la rivalité entre les objectifs politiques et sociaux d'une part et les objectifs économiques d'autre part.

Nous vivons vraiment dans une économie *politique*, et, pour ma part, je ne souhaiterais pas qu'il en soit autrement.

C'est dans ce contexte que je propose d'ajouter un point de vue au Rapport de la Commission. Bien que l'on y trouve des références pertinentes sur le rôle politique, le Rapport fait sien le concept économique actuellement à la mode, et selon lequel les déterminations du marché sont jugées « bonnes » et les interventions gouvernementales « mauvaises ». Je suis d'accord avec ce jugement dans certains cas, mais je ne souscris pas à la proposition générale selon laquelle « le meilleur gouvernement est celui qui gouverne le moins ».

À cet égard, je trouve les arguments de mon collègue, M. Albert Breton, convaincants. Je cite sa déclaration :

> *Que signifie l'affirmation selon laquelle les mécanismes de politique démocratique et ceux de l'économie soient aussi contraignants les uns que les autres? Cela signifie à tout le moins qu'il n'existe pas une, mais deux vastes arènes dans lesquelles les individus cherchent à obtenir tout ce qui augmente leur bien-être : les marchés et les gouvernements. Les marchés, lorsqu'ils sont bien structurés et compétitifs, exercent bien leur fonction à long terme qui est la distribution des ressources d'une façon qui augmente au maximum le bien-être de la population. C'est une proposition généralement acceptée et à laquelle je crois fermement. Ce qui est moins accepté, mais à quoi je crois tout aussi fermement, est que les gouvernements, s'ils sont bien structurés et compétitifs, font un aussi bon travail à long terme, en distribuant, comme les marchés, les ressources de façon à augmenter au maximum le bien-être des citoyens.*

En ce qui concerne les relations entre les deux secteurs et la division des rôles, M. Breton affirme ce qui suit :

> *Mon propre point de vue sur la façon dont les sociétés modernes fonctionnent est que la question de la répartition des tâches est « résolue » par la concurrence entre organismes gouvernementaux et marchés, et que cette concurrence est, à son tour, façonnée et conditionnée par les exigences du public, ainsi que par la répartition de l'esprit d'entreprise dans chaque secteur. Par conséquent, un secteur gouvernemental en expansion reflète avant tout le fait que les individus désirent non seulement les choses que les gouvernements offrent aux meilleures conditions, mais également celles que les gouvernements proposent différemment des marchés et, deuxièmement, traduit le fait que des personnes plus*

entreprenantes et plus douées ont trouvé leur place dans ce secteur. Un secteur gouvernemental en déclin reflète des tendances opposées.

Dans l'ensemble, le Canada a été une économie de marchés et de gouvernements. Avec le temps, les gouvernements sont intervenus activement dans les transports, la mise en valeur des ressources, les secteurs de l'énergie et de l'agriculture. Et, même si ces interventions n'ont pas toujours donné de résultats positifs, nous représentons, à mon avis, et tout bien considéré, la meilleure économie et le meilleur pays.

J'irai même plus loin. Quoi que l'on dise du marché comme déterminant du rendement économique, c'est un instrument singulièrement peu sensible pour mesurer les conséquences sociales. Il est non seulement souhaitable que le gouvernement surveille ces conséquences, mais cela fait partie de ces attributions politiques essentielles. Et si, dans l'exercice de cette responsabilité, un gouvernement estime souhaitable de limiter la « liberté » du marché, cela serait parfaitement dans l'ordre des choses.

Je suis donc en désaccord avec certains des fondements même du Rapport de la Commission, et c'est en ce qui concerne la section sur l'agriculture que mon sentiment est le plus fort.

L'exploitation agricole familiale

La manière la plus logique de discuter du secteur agricole est, à mon avis, de traiter de l'unité primaire de production agricole, c'est-à-dire l'exploitation agricole familiale. Nul doute qu'il faille examiner les marchés, la commercialisation, la manutention et le transport des céréales, la recherche et le développement, l'utilisation des terres, le remplacement des importations et d'autres composantes économiques. Mais le secteur agricole va au-delà de la production, de la distribution et de la commercialisation des produits agricoles. En tant que société, nous avons investi considérablement dans le mode de production agricole particulier qu'est l'exploitation agricole familiale, propriété et exploitation individuelles. Et, à moins que nous ne soyons disposés à sacrifier cet investissement, il nous appartient d'examiner nos politiques agricoles et économiques, avec leur impact sur l'exploitation agricole familiale.

Il y a ceux qui laissent entendre que cette façon d'envisager le problème n'est que sentimentalisme pur. C'est faux. Tout cet espace entre les principales agglomérations canadiennes ne représente pas un vide. La plus grande partie de cette surface est couverte d'exploitations agricoles familiales et de petites collectivités au service des agriculteurs et de la production agricole. Lorsque nous parlons de préserver l'exploitation familiale, nous entendons préserver des emplois, des collectivités et toute l'infrastructure représentée par les écoles, les hôpitaux, l'énergie électrique, les routes et bien d'autres services. Nous parlons des greniers à blé (wheat pools), bien sûr, qui ont si bien servi les agriculteurs des Prairies au cours des cinquante dernières années. Mais nous parlons également des coopératives communautaires et des caisses d'économie, des petits commerçants comme les fournisseurs de machines agricoles et autres entrepreneurs qui participent largement à

l'activité des petites collectivités agricoles dans tout le Canada. Ils représentent l'économie de l'exploitation agricole familiale.

Il est vrai que, à l'échelle nationale, l'agriculture a perdu de l'importance avec le temps par rapport aux autres industries. Mais il ne faudrait surtout pas passer sous silence son importance régionale. En Saskatchewan, province que je connais le mieux, l'agriculture n'est pas seulement le pivot de l'économie, mais elle constitue le centre même de la société où l'exploitation agricole familiale demeure le cœur de notre mode de vie, tant pour les citadins que pour les ruraux.

Il est bien évident que l'exploitation agricole familiale n'est pas une entité statique, pas plus que ne l'est n'importe quel autre secteur de notre économie. Elle a changé, elle changera encore, en réponse aux forces économiques et technologiques. Mais, au travers de tous les changements du passé, avec toutes les modifications de la surface des exploitations, la nature fondamentale de l'unité de production persiste.

Ce sont les raisons pour lesquelles je trouve que la discussion portant sur l'exploitation agricole familiale dans le Rapport de la Commission est à la fois confuse et irréelle. Bien que le Rapport traite de bon nombre des problèmes que les agriculteurs doivent affronter, la plupart d'entre eux sont écartés et considérés comme problèmes cycliques que les agriculteurs ont déjà connus. La question portant sur l'accroissement de la taille des exploitations et la réduction accélérée du nombre d'agriculteurs est considérée comme une nécessité économique. Je ne suis pas de cet avis.

Pour prendre l'exemple de la Saskatchewan, une multitude de programmes publics, fédéraux et provinciaux, ont été mis en place, de 1946 à ce jour, afin d'encourager les agriculteurs à être plus productifs et à réduire leurs coûts. Pour n'en citer que quelques-uns, je mentionnerai la rapide électrification rurale, l'amélioration du réseau routier, la plus grande facilité d'accès au crédit, les tests de machines agricoles, l'allégement de la fiscalité, la Banque de terres. Ces mesures, et d'autres encore, n'ont sans doute pas empêché le regroupement des terres et la diminution de la main-d'œuvre agricole. Mais ces mesures étaient des réponses politiques publiques qui ont amélioré la viabilité de l'exploitation agricole, et ont rendu le processus d'ajustement moins préjudiciable aux individus et à la collectivité. Je dirai même qu'elles ont freiné le rythme et la gravité des conséquences du regroupement agricole.

Si l'on permet au marché de suivre son cours dans les circonstances actuelles, nous perdrons les meilleurs agriculteurs. Les agriculteurs les plus vulnérables actuellement ne sont pas des mauvais gestionnaires, inefficaces et marginaux, mais des jeunes agriculteurs qui ont acquis leurs terres et leur matériel à des prix élevés, et qui sont cependant parmi les gestionnaires agricoles les plus innovateurs et les plus productifs que l'on puisse trouver. Si le point de vue exposé dans le Rapport devait l'emporter, et que nous décidions de ne pas intervenir sous prétexte que les forces du marché sont le meilleur arbitre, nous perdrions certains de nos agriculteurs les plus productifs. Et cela ne serait pas, en réalité, au profit de l'efficacité.

Le Rapport ne prend pas non plus en considération les autres coûts pour la société, tels ceux représentés par le déplacement, la réinstallation, le recyclage

et la recherche d'un emploi rentable pour l'agriculteur déplacé, ni les coûts sociaux et économiques de l'augmentation du nombre de chômeurs. À l'heure actuelle, ces coûts sont particulièrement élevés.

Le Rapport semble également appuyer l'accélération de l'urbanisation. Les coûts engendrés par le dépeuplement des campagnes ne sont pas mentionnés, si ce n'est pour rejeter l'idée qu'il y a des attributs spéciaux attachés à la vie rurale. Cependant, ces coûts sont réels – sous forme d'emplois ou d'investissements perdus, d'infrastructure sous-utilisée et de frais de transfert. Il me serait difficile, dans ma province natale, d'omettre ces coûts en les jugeant insignifiants.

L'exploitation agricole familiale est bien plus menacée actuellement que beaucoup ne le pensent. La récession, les tendances économiques actuelles, les taux d'intérêt élevés, l'augmentation du coût des facteurs de production et la baisse du prix des produits – tous ces éléments ont affaibli l'économie de l'exploitation agricole familiale. Les risques naturels, la sécheresse, les inondations et les parasites dans certaines régions ont aggravé les difficultés économiques. La baisse de la valeur des terres cultivables qui a suivi, a placé de nombreux agriculteurs au bord de la faillite, notamment les exploitants jeunes et capables qui sont entrés dans le système au mauvais moment.

Le fait que beaucoup de ces événements soient cycliques, comme le fait remarquer le Rapport, n'enlève rien à leur réalité pour les agriculteurs concernés. Que l'exploitation agricole familiale classique ait survécu à des périodes difficiles par le passé est également exact, mais cela ne change rien. Je refuse toute conclusion selon laquelle ces arguments signifieraient que les gouvernements doivent tout simplement permettre aux forces du marché de déterminer qui doit survivre. Les politiques destinées à amortir les taux d'intérêt, à restructurer les prêts et les besoins en fonds de roulement, sont, pour bon nombre de ces agriculteurs, à la fois indiquées et nécessaires.

En ce qui concerne l'évolution à plus long terme du secteur agricole et de l'exploitation agricole familiale, je suis entièrement d'accord avec la Commission qui recommande d'étendre, de façon significative, les travaux de recherche et de développement. Je ferai état, un peu plus loin, des secteurs spécifiques qui sont prometteurs pour l'exploitation agricole familiale du futur.

J'aimerais maintenant me tourner vers les points du Rapport qui abordent certains secteurs-clé de la politique agricole, susceptibles d'aider à restructurer la production agricole dans l'avenir, c'est-à-dire la commercialisation, la manutention et le transport des céréales, les prix et les coûts des facteurs de production.

Commercialisation

Individuellement, l'agriculteur et le consommateur s'intègrent bien dans le schéma classique du marché libre. Ils ont tous deux un minimum de pouvoir d'achat, ils rivalisent en toute liberté avec les autres producteurs/consommateurs lors de la vente et de l'achat des produits alimentaires. Malheureusement, d'autres intervenants sur le marché s'adaptent moins bien à ce modèle.

Dans le transport, la transformation et le commerce de détail, par exemple, les intermédiaires entre le producteur et le consommateur ont tendance à dominer le marché.

La réalité historique est que le producteur agricole individuel canadien n'a pratiquement jamais eu de pouvoir sur le marché. Ses recettes nettes sont le résidu qui reste après que les industries de transformation, les agents de commission et les détaillants aient prélevé leur part sur le prix final. Ce n'est que par des interventions, soit par l'action collective des producteurs, soit par des mesures publiques, que les agriculteurs ont été en mesure d'exercer une influence, aussi modeste soit-elle, sur le marché.

Le fait que le consommateur canadien ne consacre à son alimentation qu'un pourcentage de ses revenus, classé avant-dernier au niveau mondial, constitue un exemple frappant de la faiblesse du pouvoir de l'agriculteur. Seuls les États-Unis, qui jouissent d'un climat plus favorable et disposent d'un environnement plus concurrentiel pour la transformation et le commerce de détail, précèdent le Canada.

Les offices de commercialisation des producteurs sont la cible du Rapport de la Commission. Mon désaccord porte à la fois sur ce qui a été dit, et sur ce qui ne l'a pas été (ou pas assez clairement).

Le Rapport fait une distinction pertinente entre les organismes qui ne font que fournir du savoir-faire et du personnel de commercialisation aux producteurs pour un produit déterminé (exemple : la Commission canadienne du blé) et ceux qui, en outre, gèrent les approvisionnements par le jeu des quotas et autres moyens. Et pourtant, après avoir établi cette distinction, le Rapport condamne implicitement l'ensemble des offices de commercialisation.

Ce qui me dérange dans la discussion sur les offices de commercialisation qui gèrent les approvisionnements est la supposition que les autres intervenants dans la commercialisation des produits alimentaires – les industries de transformation, les grossistes et les détaillants – n'ont pas recours à des pratiques qui influent sur l'offre et le prix. Je citerai deux exemples contraires dans ma propre province, la Saskatchewan.

Saskatoon et Régina sont deux marchés très semblables en ce qui concerne les produits alimentaires, tant par la taille que par la situation géographique. Pourtant, depuis plusieurs années, le prix d'un panier d'articles d'épicerie coûte toujours, à Régina, de 10 à 12 pour cent de plus que le même panier à Saskatoon. La raison en est la suivante : le marché de Régina est dominé par une seule chaîne au détail, alors que deux chaînes s'affrontent à Saskatoon. Cette situation profite, à court terme, aux consommateurs de Saskatoon mais, lorsque la part de chaque chaîne sera déterminée à Saskatoon – ce qui arrivera un jour – on peut être certain que les marges de détail atteindront, ou dépasseront, celles de Régina. Et, ayant éliminé certains de leurs concurrents indépendants, la part du marché de ces détaillants sera plus grande.

Dans un autre exemple, *Weston* et *McGavin* se sont récemment livrés à une guerre des prix en Saskatchewan, d'où une chute du prix du pain en dessous du coût de production. Je doute fort que *Weston* et *McGavin* se battaient l'un contre l'autre, mais tentaient plutôt de s'approprier des parts du marché en éliminant les boulangers indépendants.

Autrement dit, ces pratiques visent à réduire, et non à encourager, la concurrence. De plus, elles révèlent les pouvoirs auxquels se heurte le producteur indépendant d'œufs, de lait ou de volailles par exemple, lors de la commercialisation de son produit.

Si c'est la gestion des approvisionnements *en soi* que le Rapport trouve répréhensible, pourquoi n'y a-t-il alors aucune critique de la gestion des approvisionnements pratiquée – non pas par le biais de l'intervention du gouvernement – mais par la domination du marché. La tendance à contrôler les approvisionnements et, par voie de conséquence, à gonfler au maximum les prix et les profits est plus que jamais présente dans notre économie. Il nous suffit de regarder les trois grands fabricants d'automobiles. S'il y a trop de voitures, les prix ne baissent pas vraiment; la production est réduite plutôt.

Des exemples semblables ne sont pas rares dans l'industrie alimentaire. Il y a deux façons de gérer les approvisionnements : en créant un office de commercialisation gouvernemental pouvant agir au nom d'un certain nombre de petites entreprises, dont la production atteint le quota fixé, ou en réduisant le nombre d'entreprises de sorte que, ouvertement ou tacitement, on arrive au même résultat. C'est cette dernière option qui peut se produire et se produit. Et l'intégration verticale est une façon permettant d'y parvenir plus aisément.

Ceci dit, je conviens qu'il existe certains problèmes quant aux pratiques actuelles des offices de gestion des approvisionnements, la capitalisation des quotas étant certainement l'un des plus graves. Je ne peux cependant pas accepter que tous ces offices de commercialisation soient éliminés. J'appuie le maintien de la production canadienne, tant sur le plan national que régional. Je suis en faveur de l'égalité des chances accordées aux producteurs, pour ce qui est de l'accès aux marchés. Je rejette l'option d'un régime d'assurance comme étant insatisfaisante.

Globalement, je trouve entièrement inacceptable la prémisse, implicite dans le Rapport, qu'il faille livrer au marché la gestion des prix et/ou des approvisionnements (quel qu'en soit l'effet sur le consommateur), tandis que l'intervention publique pour équilibrer un tant soit peu les forces du marché pour les agriculteurs, elle, ne serait pas satisfaisante.

Manutention et transport des céréales

Dans sa discussion sur la façon dont le Canada doit saisir les possibilités d'exportation de céréales (principalement du blé), le Rapport de la Commission aborde trois questions principales :

- La mise au point et la production de variétés, autres que le blé dur rouge du printemps, qui rendront le Canada plus concurrentiel dans des marchés mondiaux en mutation;
- Les inefficacités du système national de silos et celui du transport des céréales correspondant;
- La solution du problème de compensation suite à l'abandon du taux du Nid-de-Corbeau.

J'appuie la Commission sur le premier point, mais j'ai des réserves et des désaccords à formuler sur les conclusions apparentes en ce qui a trait aux deuxième et troisième points.

Le système de silos canadien, tel qu'il a évolué, n'est certainement pas au-dessus de toute critique. Je partage le point de vue selon lequel il existe une technique permettant de réduire la compensation accordée historiquement aux agriculteurs pour diminution de volume. Cette technique devrait être appliquée. Le système de calibrage des céréales peut également être modifié, ce qui améliorerait la rentabilité de l'entreposage et du transport des céréales.

Mais le Rapport de la Commission s'arrête là, sans aborder la question de l'efficacité des chemins de fer, en tant que réseau, au service du système de silos et des producteurs de céréales. Le Rapport semble supposer que le *transport* des céréales entre le point de chargement et celui de l'exportation – maintenant que les chemins de fer vont recevoir des compensations – sera hautement rentable.

Comment évaluer cette hypothèse? Dans les provinces de l'Ouest, les producteurs de grains et le système de silos n'ont pas le choix du mode de transport, car il n'existe pas d'autres moyens. Ils sont les otages d'un seul mode de transport et de deux compagnies de chemin de fer géantes et non concurrentes.

De plus, une façon importante pour ces compagnies d'améliorer le rendement de leur entreprise lors du transport des céréales est de *reporter* certains de leurs coûts sur d'autres postes. De toute évidence, l'efficacité de leur *entreprise* – et les coûts visibles du transport des céréales par rail – sera améliorée, si les compagnies transportent les céréales à partir de terminaux plus grands, placés sur une ligne principale, et non à partir de silos dispersés dans tout le pays.

Mais, incontestablement, une analyse sérieuse du système doit inclure *tous* les coûts, qu'ils soient supportés directement par les chemins de fer ou, indirectement, par les gouvernements, les collectivités ou les producteurs, sous forme de camions agricoles plus gros, de construction et d'entretien de routes, de carburant, d'emploi, de déclin des collectivités rurales, etc.

La conclusion générale du Rapport, selon laquelle « il y a de bonnes raisons de réorganiser tout le système » est peut-être vraie. Mais les éléments, vagues et sélectifs, pris en considération, associés à l'absence de toute analyse exhaustive des bénéfices et des coûts, enlèvent toute portée à la conclusion.

Le fait que le rôle-clé de monopole, joué par les compagnies de chemin de fer, n'ait pas été pris en considération dans le système, a une influence sur la question de la compensation du taux du Nid-de-Corbeau.

L'élimination du taux du Nid-de-Corbeau, sous sa forme actuelle, revient à abroger une concession historique fondamentale que les agriculteurs avaient reçue en échange de coûts qui leur avaient été imposés par les autres dispositions de la politique nationale. S'il n'y a pas renversement de cette situation, le problème sera alors d'appliquer la décision de façon à ce que ce soit les producteurs de céréales, et non d'autres parties, qui récoltent les avantages auxquels ils ont droit. Tel était le marché conclu. Et la forme sous laquelle ces compensations seront versées est un élément essentiel du respect du contrat.

La Commission estime que les tarifs du transport devraient être compensatoires à 100 pour cent. L'argument économique se rapportant au producteur primaire est que c'est la seule façon d'éliminer les distorsions du marché

nuisant à l'élevage et à la boucherie dans les Prairies. Je reviendrai à cette question dans un moment.

Prenons l'un des résultats potentiels de la proposition de la Commission qui est totalement ignoré dans le Rapport : l'imposition de tarifs de transport des céréales en fonction du kilométrage, c'est-à-dire de tarifs de transport variables.

Si nous laissons aux chemins de fer le soin de dicter ces tarifs, ils détermineront désormais le paysage rural et la répartition des silos et des collectivités qui dépendent entièrement d'eux. En proposant des tarifs kilométriques plus bas à partir de points sur la ligne principale – comme le fait déjà le CN – le processus sera déjà en mouvement et la passation des coûts débutera.

Si cette restructuration sociale dans l'Ouest devait se faire, la décision doit être prise en pleine connaissance de cause par les personnes les plus directement concernées dans les exploitations agricoles et les collectivités – en se basant sur *tous* les coûts – et non être laissée à la détermination du « marché » géré par les chemins de fer.

L'un des gros avantages du tarif statutaire du Nid-de-Corbeau était qu'il n'avait aucune incidence sur les points de chargement, sauf par rapport à leur éloignement du lieu d'exportation. Cette impartialité ne peut être préservée qu'au moyen de garanties de performance, attachées à des versements compensatoires par le gouvernement aux compagnies de chemin de fer, tout en laissant la structure tarifaire de base en place.

Le principal argument avancé dans le Rapport pour justifier les tarifs de transport intégralement compensatoires – l'éloignement des installations de transformation de la viande – ne me semble pas convaincant. Pour admettre cet argument il faut supposer :

- que le producteur pourra tirer des avantages économiques d'une transformation majeure de la structure agricole des Prairies, qui se convertirait des céréales au bétail;
- qu'il existe un marché en Amérique du Nord et dans le monde capable d'absorber une augmentation importante de la production de viande de boucherie.

Le Rapport ne donne aucun élément permettant d'appuyer l'une ou l'autre de ces suppositions. Au contraire, une étude préparée pour *The Prairie Pools* (les syndicats des producteurs de grains des Prairies) par *Arcus Consulting Ltd* met sérieusement en doute chacune d'entre elles. On avait demandé à *Arcus*, entre autres choses, d'évaluer l'impact qu'aurait l'adoption de la formule des « paiements aux producteurs » sur l'industrie de l'élevage du bétail. Parmi ses principales conclusions, *Arcus* déclarait :

> *L'augmentation de l'élevage et de la production de viande (dans l'Ouest du Canada) est calculée en fonction de la rigidité de la demande interne de céréales [...]. Une telle augmentation se traduirait par un faible accroissement net des revenus bruts provenant du bétail dans l'Ouest du Canada [...] d'abord en raison des changements dans les secteurs de la volaille et du porc [...] qui seraient en partie compensés par une baisse des revenus bruts des producteurs de viande de bœuf dans la région des Prairies.*

Dans cette situation, les éleveurs de bétail du reste du Canada verraient leurs revenus bruts diminuer.

The Prairie Pools conclut qu'en raison de la structure de l'industrie du conditionnement de la viande en Amérique du Nord, il est douteux qu'il y ait une grande augmentation de la production de viande de boucherie dans les provinces de l'Ouest ou, encore moins, ailleurs au Canada.

Citant des chiffres d'Agriculture Canada, M. Roy Atkinson a fait remarquer, dans le document qu'il a présenté à la Commission, que « la consommation de bœuf par habitant sur le continent nord-américain, est maintenant inférieure d'environ 20 pour cent à ce qu'elle était il y a à peine six ou sept ans » (Roy Atkinson, mémoire, le 28 novembre 1983, p. 11).

Ma propre conclusion est qu'il n'y aura tout simplement pas, ni à court ni à moyen terme, d'accroissements importants dans l'élevage et l'abattage dans l'Ouest du Canada, et qu'il n'y aura pas de changement du tout, à moins que ne surgissent de nouveaux marchés imprévus.

Prix agricoles et coûts de production

La relation entre les prix agricoles et les coûts de production, dont dépend actuellement la survie de nombreuses exploitations familiales, n'a pas, il me semble, été traitée de façon adéquate.

Les faits indiquent, sans nul doute, qu'avec le temps, les prix agricoles ont beaucoup plus varié que les coûts de production, que ces derniers ont eu tendance à suivre une courbe ascendante beaucoup plus abrupte que celle des prix agricoles. Lorsque les agriculteurs affirment que le problème s'aggrave, ils ont bien raison. Le problème est *à la fois* cyclique et chronique.

Il y a peut-être trois options adéquates, l'une d'entre elles est identifiée dans le Rapport de la Commission. Les agriculteurs doivent faire preuve d'encore plus d'efficacité, ils doivent améliorer leurs méthodes et continuer à adopter de nouvelles technologies, grâce à des augmentations importantes des crédits pour la recherche et le développement.

Une deuxième option, notamment pour le court terme, réside dans l'intervention du gouvernement pour réduire les coûts de production actuels. Les coûts du carburant, des engrais, des herbicides et du capital d'exploitation sont les plus critiques. En ce qui concerne les Prairies, les mesures gouvernementales les plus pratiques consisteraient à réduire le prix des carburants agricoles et le taux d'intérêt des prêts d'exploitation.

Une troisième mesure consisterait, même si elle est moins souhaitable, en un soutien des prix par le gouvernement. Pour les produits d'exportation comme les céréales, de nombreux autres problèmes connexes viennent s'ajouter aux besoins en crédits publics. Mais bien que je ne recommande pas cette mesure en ce moment précis, je signalerai seulement que les États-Unis soutiennent vigoureusement et depuis de nombreuses années les cultivateurs de céréales, en leur versant des subventions, et que la Communauté économique européenne le fait encore plus. Et ce sont nos concurrents dans l'exportation de céréales.

Le Rapport de la Commission n'envisage les programmes de stabilisation qu'à titre de substituts des offices de commercialisation, ce qu'ils ne sont pas.

Un certain nombre de programmes de stabilisation sont en place au Canada – au niveau fédéral pour les producteurs de céréales, et dans certaines provinces pour les éleveurs de porcs. Ils sont importants en raison de l'instabilité des prix et de la production agricole, non parce qu'ils apportent de nouvelles ressources importantes mais parce qu'ils aident à niveler les liquidités. Ils devraient être améliorés et étendus aux producteurs d'autres denrées agricoles sur une base fédérale, ou bien approuvés par le gouvernement fédéral et gérés par les provinces.

L'accès aux capitaux et cession des terres d'une génération à l'autre

Le Rapport de la Commission a raison lorsqu'il conclut que les agriculteurs sont handicapés en matière d'accès à des capitaux dans des conditions qui correspondent aux risques et aux variations des fonds de roulement propres à l'entreprise agricole. Il recommande, sans être spécifique, de conserver les régimes particuliers de crédit pour l'agriculture. Je suppose qu'on fait allusion à ceux de la Société du crédit agricole du Canada, étant donné que le Rapport laisse entendre que des programmes comme le *Saskatchewan Farm Purchase Program* et le Programme d'aide aux agriculteurs débutants de l'Ontario n'ont pas été efficaces. Le Rapport ne justifie pas cette dernière affirmation.

Ce qui y manque, à la lumière des pressions exercées actuellement sur les agriculteurs, est une allusion à la nécessité de restructurer la dette, notamment celle des jeunes agriculteurs qui viennent de débuter, ou qui ont acquis de nouvelles terres à des prix élevés. Aucun des régimes particuliers de crédit actuels ne répond à ce besoin, et nous ne pouvons attendre des organismes de crédit commercial qu'ils en mettent un sur pied. J'affirme, encore une fois, que c'est au gouvernement de jouer ce rôle à la fois adéquat et nécessaire. Il faut agir vite.

En ce qui concerne la cession des terres d'une génération à l'autre, le Rapport reconnaît le problème mais, à nouveau, ne fait aucune recommandation spécifique. J'accorderais bien plus d'importance à ce problème que ne semble le faire le Rapport, notamment parce qu'il aggrave encore les difficultés d'accumulation de capital de cette industrie dont les besoins de capital sont intenses. L'obligation de « recapitaliser » la terre à chaque génération est une façon très onéreuse, et de moins en moins réalisable, de préparer la retraite des aînés.

Pourtant, la tendance qu'ont les agriculteurs à considérer l'accumulation des terres comme une assurance-vieillesse est très forte. Il existe peu d'autres choix. Le Régime des pensions du Canada (RPC) est inadéquat, tant à cause du niveau des prestations que parce que de nombreux agriculteurs ne seraient pas admissibles pour cotiser le maximum des primes chaque année. Les régimes d'épargne-retraite semblent moins attrayants que des terres aux yeux de beaucoup d'agriculteurs parce que, historiquement, la plus-value foncière a toujours offert un rendement plus séduisant. Il faudra néanmoins rechercher de meilleures solutions.

L'option de la « Banque de terres », malgré la controverse dont elle fait l'objet, a beaucoup en sa faveur. Elle sera peut-être, avec le temps, mieux acceptée par le monde agricole.

J'aimerais que soient étudiées d'autres solutions, plus innovatrices. Pourquoi, par exemple, ne pas envisager, pour les agriculteurs, un régime de retraite sous forme de versements, qui serait pris en charge par le gouvernement, et semblable à ceux auxquels contribuent de nombreux employés dans les secteurs public et privé? Ce régime serait assez souple afin d'adapter les contributions à la fluctuation des revenus de l'agriculteur. Les fonds devraient être bloqués jusqu'à la retraite. Enfin, le gouvernement pourrait le rendre plus attrayant en y contribuant à valeur égale.

En contrepartie, si ce régime avait du succès, il permettrait de réduire considérablement le besoin que ressent l'agriculteur de cumuler des terres comme seule garantie pour la retraite, ce qui amenuiserait la pression exercée sur le prix des terres lorsque les revenus agricoles sont élevés. Il permettrait également d'assouplir les dispositions en vigueur au moment de la cession des terres à la retraite, et ainsi d'augmenter les chances pour un fils, une fille ou un autre jeune agriculteur de prendre la relève. Ce serait une façon directe de protéger la viabilité de l'exploitation agricole familiale.

Sur ces deux questions, c'est-à-dire, l'accès au capital et la cession des terres d'une génération à l'autre, je suis d'accord avec presque tout ce que dit le Rapport. Mais il n'en dit pas assez.

L'avenir de l'exploitation agricole familiale

J'ai tenté, dans mon exposé, de présenter un argument à deux volets : d'abord, qu'une analyse du secteur agricole canadien doit être sensible à la continuité de la structure de l'exploitation agricole familiale, pour des raisons à la fois économiques et sociales, et ensuite, que la continuité de l'exploitation agricole familiale et de la base sur laquelle elle repose, la structure de la collectivité rurale, exigera une plus forte participation et une plus grande présence du gouvernement que ne le mentionne le Rapport.

Cette participation et cette présence sont d'une importance cruciale, soit que l'on souhaite conserver et enrichir la base des ressources, améliorer les capacités de recherche et de développement (R-D) nécessaires, augmenter les possibilités d'exportation, rendre les offices de commercialisation plus efficaces (qu'ils gèrent ou non les approvisionnements), offrir de meilleurs programmes de stabilisation des revenus, et en plus grand nombre, soit qu'il s'agisse d'affronter d'autres problèmes cycliques provoquant périodiquement des crises au sein de l'agriculture.

En raison du besoin de mesures de nature publique, l'exploitation agricole familiale de l'avenir peut contribuer, plus encore que par le passé, à l'augmentation de la productivité agricole et au développement social et économique du milieu rural.

Dans le processus, l'exploitation agricole familiale changera certainement et la transition ne sera pas toujours facile ni simple. Ces changements se traduiront par :

- un rôle plus important de la gestion de l'exploitation agricole, assorti d'une plus grande application des techniques de gestion;
- une plus grande capitalisation (bien que pas nécessairement en terres);
- une utilisation plus intensive de la terre;

• une plus grande diversification (bien que pas nécessairement dans les exploitations individuelles).

Il n'y aura pas qu'un seul modèle d'exploitation agricole familiale à l'avenir, pas plus que cela n'a été le cas dans le passé. La nature des ressources, l'évolution de la demande, les possibilités de commercialisation et d'autres facteurs continueront à restructurer les exploitations individuelles.

Cependant, ce sera l'esprit d'entreprise qui déterminera de plus en plus qui sera prospère et qui ne le sera pas. Les aptitudes en gestion, le discernement des risques, l'adoption de nouvelles technologies et l'adaptation à des conditions différentes seront des facteurs-clé.

À mesure que seront adoptées des pratiques de récoltes intensives (par exemple, des récoltes continues), et à mesure que la recherche et le développement permettront de choisir parmi une plus grande variété de produits, la tendance à accumuler les terres diminuera dans de nombreuses régions agricoles. Certains cultivateurs de céréales ont enfin compris que la surface de leur exploitation est suffisante. Cette attitude se généralisera.

Toutefois, les nouvelles techniques et l'exploitation plus intensive de la terre augmenteront les besoins en capital, et la nécessité de disposer d'un passif immobilisé à des conditions adaptées à la nature de l'exploitation agricole continuera à être vitale.

La diversification deviendra beaucoup plus sophistiquée que celle du modèle d'exploitation mixte traditionnelle. Il est probable qu'elle se traduira par une plus grande variété dans les cultures d'une part, et par une plus grande diversité dans les entreprises spécialisées d'autre part. L'élevage classique du bétail cédera vraisemblablement la place à des activités plus spécialisées et plus orientées sur les marchés.

Il y aura moins d'exploitations, mais le rythme du regroupement sera lent. Les collectivités rurales continueront à se transformer, et beaucoup d'entre elles survivront et certaines grandiront. Le système social rural continuera à être au service des agriculteurs et de leurs familles, d'une façon évolutive.

Cette façon de voir les choses, et tout ce qu'elle implique, peut devenir réalité, si les responsables canadiens basaient la politique agricole non pas sur une analyse économique limitée et sur une solution de « marché libre », mais sur une analyse globalisante des coûts et des avantages socio-économiques. S'ils le faisaient, le secteur agricole continuerait à dépasser les autres en productivité; l'économie canadienne obtiendrait de meilleurs résultats; le Canada serait encore davantage un pays où il fait bon vivre.

Laurent Picard

Le lecteur remarquera que je me suis librement inspiré du chapitre de Bruce Scott contenu dans *U.S. Competitiveness in the World Economy* édité par Bruce Scott et George C. Lodge. Il en est de même de *The Japanese Industrial System*, de Charles I. MacMillan, de loin la présentation la meilleure et la plus poussée que j'ai lue sur le système industriel japonais. Pour leur part, Victor C. Clarke, ancien vice-président à l'organisation et au développement de la compagnie *Générale électrique du Canada*, et le professeur Morty Yalovsky, de la faculté de gestion de l'Université McGill, reconnaîtront leur importante contribution. J'ai également été très impressionné par le document préparé pour la Commission par le professeur Richard Harris, de l'Université Queen's, département d'économie. Il va sans dire que j'assume l'entière responsabilité pour toute erreur qui aurait pu se glisser dans le présent document.

* * *

M. Tomès Monsieur, nous avons raisonné sur la maladie de votre fille, et mon avis, à moi, est que cela procède d'une grande chaleur de sang; ainsi je conclus à la saigner le plus tôt que vous pourrez.

M. des Fonandrès Et moi, je dis que sa maladie est une pourriture d'humeurs causée par une trop grande réplétion : ainsi je conclus à lui donner de l'émétique.

M. Tomès Je soutiens que l'émétique la tuera.

M. des Fonandrès Et moi, que la saignée la fera mourir.

M. Tomès C'est bien à vous de faire l'habile homme !

M. des Fonandrès Oui, c'est à moi; et je vous prêterai le collet en tout genre d'érudition.

M. Tomès Souvenez-vous de l'homme que vous fîtes crever ces jours passés.

M. des Fonandrès Souvenez-vous de la dame que vous avez envoyée en l'autre monde il y a trois jours.

M. Tomès (à Sganarelle) Je vous ai dit mon avis.

M. des Fonandrès (à Sganarelle) Je vous ai dit ma pensée.

M. Tomès Si vous ne faites saigner* tout à l'heure votre fille, c'est une personne morte. (*Il sort.*)

M. des Fonandrès Si vous la faites saigner, elle ne sera pas en vie dans un quart d'heure. (*Il sort.*)

Œuvres complètes, extrait de « L'amour médecin », une comédie de Molière, acte II, scène IV, p. 31.

* * *

Ceci n'est pas un rapport minoritaire mais un commentaire additionnel. C'est en vertu du principe du compromis, dont est issu tout consensus, que j'appuie les recommandations intégrales du Rapport. Cependant, étant donné l'ampleur du mandat de la Commission, il était impossible, dans le texte principal, d'exprimer ou de revoir certaines méthodes d'analyse bien précises.

* Lire : réduire le déficit.

J'ai donc décidé d'écrire ces brèves notes sur la méthode de formulation de stratégies car j'ai des réserves sérieuses sur la forme de l'exposé et du débat public de la politique industrielle.

L'évolution des débats, depuis presque quatre ans, sur la politique industrielle m'apparaît souvent futile et non fonctionnelle. Les positions des non-interventionnistes et des théoriciens de la formule des « *picking winners and losers* » ont presque toujours été exprimées de façon extrême. Le débat, qui s'est amorcé aux États-Unis il y a quelques années, a pris des proportions sans commune mesure avec la réalité. Ceci pourrait avoir des répercussions sur l'interprétation des recommandations de la Commission en matière de politique industrielle pour le Canada, recommandations que je soutiens entièrement comme je l'ai déjà dit. C'est pourquoi j'aimerais faire des observations sur le déroulement de ce débat public et amorcer une révision, à mon avis, nécessaire de la structure du débat lui-même.

J'ai divisé mes remarques en quatre parties principales : premièrement, un réexamen de la polarisation du débat sur la stratégie industrielle et ses conséquences trompeuses; deuxièmement, un aperçu du concept de stratégie, en identifiant particulièrement certaines idées erronées que l'on se fait de ce concept et de son développement; troisièmement, une révision des stratégies japonaises et des stratégies des pays nouvellement industrialisés (PNI), enfin, les conclusions à tirer pour le Canada.

Tout a commencé par une impression de « déjà vu ». Lorsque le processus d'audiences publiques, de séminaires et de colloques de la Commission a été entamé, et jusqu'à sa conclusion, la discussion sur la politique industrielle canadienne a pris deux voies bien distinctes. L'une, celle de la perspective keynésienne sur le rôle de l'État, était continuellement opposée à la perspective d'Adam Smith, soit l'intervention opposée à la non-intervention ou, encore, le marché comme mécanisme régulateur par opposition au gouvernement. Ces perspectives ont été décrites comme étant conflictuelles, contradictoires et totalement opposées.

J'ai été particulièrement étonné lorsque, durant un symposium dans une université canadienne, un économiste a exprimé l'avis que la redistribution du revenu était un moyen inefficace d'administrer une économie et que, à la base, pour chaque dollar perçu par le fisc et redistribué, le rendement se situait quelque part entre 65 pour cent et peut-être 35 pour cent. (Je ne me rappelle plus des chiffres exacts.) Cela signifie que pour chaque dollar prélevé et redistribué, de 35 à 65 cents seulement étaient réellement productifs; le reste était perdu dans le coût de la distribution.

S'il en est ainsi, me suis-je dit, et en tenant compte du fait que les pays industrialisés occidentaux – et particulièrement le Canada – ont opté depuis longtemps pour la redistribution du revenu afin d'atteindre un certain degré d'équité et de justice, alors, le problème n'est plus une question de distribution ou de non-distribution mais plus spécifiquement d'étude des méthodes et des mécanismes de redistribution des revenus permettant d'augmenter leur rendement.

Je pensais que si le coût de la redistribution est réellement de 45, 55 ou 65 cents du dollar, il y a peut-être moyen d'en améliorer le rendement de 10, 15 ou 40 pour cent. J'ai donc demandé naïvement à l'économiste qui avait

exprimé cette opinion : « Pourriez-vous développer ce thème et m'expliquer comment vous mesurez le rendement de la redistribution? Voudriez-vous me dire également sur quelles données vous vous basez pour atteindre ces chiffres? » La réponse vint rapidement : « Adam Smith a dit tout cela il y a deux cents ans. » La question était certainement naïve mais la réponse était brutalement simpliste et idéologique.

Malgré mes lacunes évidentes en économie, ou peut-être grâce à elles, j'ai réalisé dès le commencement des débats que ce n'était pas là le moyen adéquat d'analyser et de développer une stratégie nationale. Il m'est apparu que si l'on ne peut pas évaluer la validité des géométries d'Euclide, de Lobachevsky ou de Riemann en demeurant à l'intérieur de leurs structures, on ne peut pas plus résoudre le problème du développement d'une stratégie en restant dans le cadre des théories interventionnistes ou non interventionnistes de Keynes ou de Smith. Celles-ci peuvent constituer des abstractions utiles à la clarification des décisions, mais on aurait besoin d'une science métaéconomique pour évaluer précisément leur utilité dans un contexte donné et pour s'en servir à bon escient tout comme la métagéométrie permet d'analyser de façon critique chaque géométrie. Le débat entourant la validité des différentes géométries était passionné, il y a cinquante ou soixante ans, et un professeur de philosophie m'a dit très simplement et très candidement que sa position inattaquable était due au fait que la géométrie d'Euclide était la plus parfaite parce qu'elle étudie le continuum et que le continuum d'Euclide est plus homogène que celui de Riemann ou de Lobachevsky. Si Einstein avait accepté le point de vue de ce philosophe, la théorie de la relativité n'aurait été qu'une curiosité ou n'aurait tout simplement jamais été élaborée.

Comme je l'ai dit, j'ai eu tout au long du débat une impression de « déjà vu ». Je me demandais quelle pouvait être l'origine de ce sentiment lorsque je me suis rappelé cette époque lointaine où j'étais particulièrement intéressé par l'histoire de l'Europe et de la France à la fin du XIX[e] siècle. Après les guerres napoléoniennes, les étudiants et les académies militaires de France ont discuté pendant trente ans des mérites relatifs de l'offensive et de la défensive à partir des campagnes de Napoléon. Une école de pensée proclamait que la défensive était la meilleure stratégie et l'autre soutenait que l'offensive constituait en fait, la meilleure forme de défensive.

À cette époque, les généraux prussiens étudiaient assidûment les campagnes napoléoniennes et mettaient au point une stratégie similaire à celle utilisée à Ulm en 1805, durant la campagne d'Austerlitz, lorsque Napoléon défit les Autrichiens du général Mack presque sans tirer un coup de canon. Les Prussiens développèrent la stratégie de Moltke dont ils se servirent pour encercler et obtenir la reddition de l'armée française à Sedan en 1870, donnant ainsi le coup de grâce au Second Empire, encore sans bataille majeure. On me dit que certains attachent encore à ce débat des académies militaires françaises une grande valeur intellectuelle. *Mais, en pratique, quel est le résultat de ces débats?*

Cette impression de « déjà vu » m'est donc venue lorsque je me suis aperçu de l'ampleur que prenait le débat idéologique sur le rôle de l'État dans le développement de stratégies nationales. Que l'on me permette d'affirmer que

les idéologies ou les théories sont mauvaises conseillères dans une situation stratégique.

Il y avait aussi un débat parallèle sur la question de savoir si l'économie relève des sciences politiques ou de la sociologie, ou si c'était l'inverse; mais j'ai toujours pensé que ces discussions étaient vaines et futiles. Pour mettre au point une stratégie nationale, il faut utiliser les dimensions économiques, sociales, technologiques et politiques, l'une ne remplaçant pas l'autre mais toutes projetant divers éclairages sur différents angles d'un même objet.

La concurrence est donc la règle du jeu et, à cet égard, que l'on me permette de dire quelques mots sur la stratégie. En premier lieu – et cela devrait être tellement bien connu que je me demande pourquoi il est nécessaire de le répéter si ce n'est que visiblement, ce n'était pas la perception de plusieurs participants au débat – la stratégie a un objectif global; ***l'application de toute stratégie donne lieu à des erreurs tactiques***[1]. On a dit, à propos des Japonais, qu'ils ont commis bon nombre d'erreurs. Leur investissement dans l'acier il y a vingt ans aurait été une erreur qui « invaliderait » toute tentative de développer une stratégie nationale. Même si c'était le cas – et je prétends que ce ne l'est pas – cette erreur ne prouve en rien l'impossibilité de développer des stratégies de développement économique au Japon[2] ou ailleurs.

Comme je l'ai dit, la stratégie du Japon, que l'on pourrait qualifier de « stratégie ciblée », a eu un incroyable succès. Dire qu'il y a eu certains échecs ne prouve pas que la stratégie dans son ensemble n'est pas bonne. Il suffit de regarder le résultat du développement de l'économie japonaise durant les vingt dernières années pour se convaincre que sûrement quelque chose a bien marché.

Quelle était, dans les grandes lignes, la stratégie du Japon?

Premièrement, après la guerre, le Japon s'engagea dans les secteurs de l'industrie légère, comme les textiles par exemple, et dans la fabrication d'un bon nombre d'imitations à bon marché. Fiers de leurs succès, les Japonais passèrent à l'industrie lourde, investissant dans la construction navale, l'acier, l'aluminium, les voitures, etc. Comme les résultats de cette stratégie étaient également positifs, ils progressèrent vers une troisième phase, celle de la haute technologie, à haute valeur ajoutée et à croissance considérable. Jusqu'à maintenant, on compte donc trois phases dans cette stratégie[3].

Je n'ai pas besoin de donner des détails sur les résultats : il saute aux yeux de tous ceux qui lisent les journaux ou les revues économiques que cette stratégie remporta un incroyable succès, ceci au point de menacer d'une certaine façon la structure industrielle du monde occidental. Dans le développement de sa stratégie et pendant que le Japon passait d'une phase à l'autre, il décentralisait, vers les autres pays, par la sous-traitance et par les investissements à l'étranger, certains éléments de la phase précédente de sa stratégie. Ainsi, pendant que les Japonais pénétraient dans le secteur de l'industrie lourde, ils commencèrent à décentraliser vers les pays non industrialisés une partie de leur industrie manufacturière légère. Maintenant, alors qu'ils progressent dans la haute technologie, ils investissent dans la construction de navires en Corée, à Hong-Kong, à Singapour et dans d'autres régions. À leur tour, ces pays qui se développent vers l'industrie lourde, ont

entamé le processus de décentralisation et d'investissement dans les pays nouvellement industrialisés (PNI) voisins pour exporter la première phase de leur développement industriel.

Cette stratégie ciblée a été couronnée de succès pour le Japon et bien qu'il soit trop tôt pour l'affirmer, elle semble donner des résultats substantiels au Groupe des quatre. *Pourquoi?* Permettez-moi d'utiliser une métaphore. Une entreprise organisée selon une structure divisionnelle peut appliquer une stratégie intégrée malgré la concurrence serrée qui existe généralement entre ses divisions[4]. Au contraire, dans un conglomérat, la stratégie doit être développée en partie par chacune des entreprises. Les divisions ou les parties du conglomérat sont si différentes et si autonomes que chacune doit mettre au point sa propre stratégie et l'ensemble de la stratégie provient, dans une certaine mesure, de la stratégie des parties. Le Japon ressemble à une organisation divisionnelle. Le pays a une population homogène, un système de valeurs hautement homogène et cohésif, une structure politique autoritaire et, pour couronner le tout, une langue et une mentalité insulaires qui le protègent des invasions de commercialisation du monde occidental. Il s'est également voué à l'exportation pour parer à son manque de ressources naturelles, et il bénéficie d'un très vaste marché intérieur; ces éléments contribuent également à son succès. Ceci permet aux Japonais, malgré la forte concurrence qui existe entre les industries et les compagnies, ou grâce à elle, de développer une stratégie intégrée, conduite à travers une structure complexe de recherche du consensus, et d'atteindre leurs cibles avec le plus grand succès.

Pour définir la dernière phase de leur stratégie, c'est-à-dire le développement de la haute technologie qui vise les marchés riches et en pleine croissance, et qu'ils ont amorcé il y a quinze ans, les Japonais ont agi comme n'importe quelle firme le fait : ils ont entrepris une étude de marché pour situer les secteurs en expansion[5]. Ils ont réalisé ceci de façon globale, autrement dit, en termes d'interdépendance et d'internationalisation des marchés et ils ont choisi comme secteur cible les produits destinés aux marchés riches et dont la demande augmente fortement avec la croissance globale du niveau de vie. C'est la stratégie que les Japonais ont choisie et qui leur a réussi. C'est également la stratégie suivie, lorsque l'environnement le permet, par la plupart des entreprises qui réussissent.

Quelle est la signification de tout ceci pour le Canada et pour sa politique industrielle?

J'ai indiqué pourquoi il était possible de développer une stratégie ciblée au Japon. Ce système ne peut être appliqué de la même façon aux États-Unis et au Canada, à cause des contextes sociaux, politiques et juridiques totalement différents. Les différentes institutions et les différents gouvernements sont trop autonomes pour utiliser le modèle divisionnel de formation de stratégie. Pour le Canada et les États-Unis, la métaphore du « conglomérat » est bien plus appropriée. Et une stratégie qui est possible pour le Japon ou des nations quelque peu à son image comme la Corée, Singapour ou Hong-Kong n'est pas une stratégie applicable *de la même façon* au Canada ou aux États-Unis. Qui plus est, le Canada, au départ, ne dispose pas d'un très grand marché.

Par conséquent, la stratégie qui consiste à choisir des « gagnants » ou des « perdants » ou, en termes plus précis, celle qui consiste à établir une cible

comme le font les Japonais, ne peut pas être appliquée la même façon dans un système politique canadien ou américain. Nous devons trouver autre chose.

Comme la stratégie que peuvent adopter des pays comme le Japon ne peut s'appliquer *de la même façon* au contexte canadien ou nord-américain, plusieurs ont tenté de nier que l'une des raisons du succès des Japonais est leur application de stratégies explicites. Il s'agit encore là d'un raisonnement futile et peut-être même destructeur. Les Américains ont longtemps nié la validité de la guérilla au Viêt-nam parce qu'ils croyaient à une stratégie basée sur l'importance de leurs ressources et parce qu'ils n'étaient pas en mesure de développer une stratégie de guérilla. Le résultat appartient à l'histoire.

Avec chaque accroissement des échanges internationaux – 10 pour cent l'an dernier les enjeux sur les marchés d'exportation augmentent, le nombre de participants s'accroît et la concurrence devient plus serrée. Plus encore, en remettant en question la validité d'une interprétation conventionnelle de la théorie ricardienne de l'avantage comparatif, le Japon et quelques pays asiatiques ont modelé une nouvelle forme de concurrence et ont, en quelque sorte, refaçonné la nature du commerce international.

Les nombreuses recommandations de ce Rapport sur le libre-échange, l'éducation, le système de stimulants économiques, la politique macroéconomique, la gestion des ressources et le système de soutien social décrivent les points essentiels et forment la base d'une stratégie nationale solide pour le Canada.

Conclusions

Il y a plusieurs années, la *Compagnie générale électrique du Canada* a commencé à étudier la possibilité de passer d'une large gamme de produits, limitée au marché canadien, à une stratégie à l'échelle mondiale basée sur des produits spécialisés. Je crois comprendre qu'entre le moment choisi par la *Compagnie générale électrique du Canada* pour envisager les nouvelles stratégies et le moment où la compagnie a été en mesure de les intégrer à ses structures, quatre années ont passé. Il ne faudrait donc pas s'attendre à ce que cette Commission royale puisse, en un an et demi à deux ans, définir une stratégie complète pour le pays.

La stratégie ciblée ne conviendrait pas au Canada d'aujourd'hui. Trop de choses doivent encore être comprises avant que nous puissions bien évaluer cette option. Comme ce Rapport l'indique, nous devons favoriser la haute technologie et l'exportation, mais nous arrêter là pour le moment. Cependant, il importe que nous restions attentifs à toutes recommandations qui pourraient contribuer à renforcer notre structure industrielle. Nous devons également nous rappeler constamment que le débat sur la stratégie ciblée est actuellement loin d'être clos et que la formulation et l'application d'une stratégie sont des processus en continuelle évolution.

Notes

1. Durant mes cours sur la stratégie, je rappelle toujours à mes étudiants que pour gagner la coupe Stanley dans la Ligue nationale de hockey, une équipe doit gagner quatre parties sur sept et non quatre parties sur quatre. Si l'on devait adopter la façon courante d'évaluer la stratégie et décider qu'une stratégie n'est pas valable parce qu'il y a eu des échecs ou parce qu'un produit (par exemple, l'ordinateur *IBM PC Junior*) n'a pas été un succès, cela reviendrait à affirmer que pour gagner le tournoi de la Ligue nationale de hockey, une équipe ne doit pas perdre un seul match durant toute la saison. L'échec du *IBM PC Junior* peut avoir été provoqué par une erreur tactique ou par une mauvaise gestion, mais le lancement de cet ordinateur peut aussi être considéré comme une bonne décision comportant des risques, donc des possibilités d'échec, qui font normalement partie des affaires et d'une bonne stratégie. Il est beaucoup trop tôt pour en juger.
2. Les Britanniques ont une très bonne façon de décrire cela lorsqu'ils parlent de quelqu'un « qui a gagné toutes les batailles mais a perdu la guerre ». Si quelqu'un a gagné toutes les batailles et perdu la guerre, son opposant nécessairement « a perdu toutes les batailles mais a gagné la guerre ».
3. Qu'il n'y ait pas de malentendu; je ne prétends pas que les Japonais ont établi au départ une stratégie en trois phases. Leur stratégie a évolué – comme le fait toute stratégie – en fonction de leurs succès et de leurs échecs, et des changements qui s'opéraient dans le monde. Le développement d'une stratégie et sa mise en œuvre constituent un continuel « processus de recherche ».
4. Voir Waterman et Peters *Le prix de l'excellence*. Une forte concurrence interne caractérise généralement une entreprise qui réussit, et c'est là une des raisons de son succès. Là encore, tout débat qui vise à trancher entre consensus et concurrence dans le processus japonais de prise de décision est un exercice futile. Le consensus et la concurrence ne sont pas en opposition mais en complémentarité dans un système qui réussit.
5. Encore une fois, je ne prétends pas que les Japonais « ont engagé un conseiller en marketing » et qu'ils lui ont demandé d'effectuer des recherches sur le marché mondial. Je parle en réalité d'un processus très vaste, pas nécessairement coordonné, impliquant des milliers de personnes et d'organisations, et qui a donné lieu à un ensemble de stratégies relativement explicites et précises. Voir Henry Mintzberg et Alexandre McHugh : « Strategy Formation in an Adhocracy » dans *Administrative Science Quarterly*, juin 1985. Une autre référence serait Bourgeois III et Brodwin : « Strategic Implementation: Five Approaches to an Elusive Phenomenon » dans *Strategic Management Journal*, vol. 5, 1984, p. 241–264.

Jean Casselman-Wadds

Il semble qu'il y ait unanimité sur la nécessité de réformer le Sénat et je partage tout à fait cette opinion.

Je ne crois pas toutefois que l'élection des sénateurs soit la solution. Je crains au contraire que le seul mérite de cette recommandation ne soit d'être spectaculaire.

Bien que l'élection des sénateurs ait ses partisans, on ne s'est pas suffisamment arrêté, à mon avis, aux fonctions des sénateurs une fois qu'ils seront élus.

On ne s'est guère préoccupé non plus de l'augmentation considérable du coût des élections. Ce coût est déjà scandaleux et je crois qu'il est en partie responsable du désenchantement du public à l'égard des gouvernements en général. Ce désenchantement ne pourrait que s'accroître si le coût des élections doublait et qu'on présentait aux électeurs une autre série de promesses et de solutions contradictoires. Si la campagne sénatoriale n'était pas menée de façon rigoureuse, les électeurs seraient déçus et pourraient bien s'interroger sur son utilité.

Si, soit par décision du Premier ministre, soit à la suite d'un vote de non-confiance à l'égard du gouvernement, des élections étaient tenues à intervalles rapprochés comme cela s'est produit par le passé, l'élection sénatoriale serait une répétition de l'élection des députés ou risquerait d'être extrêmement partisane. En toute probabilité, on élirait un Sénat qui appuierait massivement le parti au pouvoir et on aboutirait à la même situation que celle qui a prévalu par le passé. Il pourrait aussi facilement en résulter un accroissement du patronage politique, ce qui créerait une autre source de mécontentement envers le gouvernement.

À moins que les fonctions des sénateurs ne soient accrues et précisées, leur comportement pourrait bien demeurer le même, sauf si le souci de leur réélection les pousse à exiger plus de responsabilités et de pouvoirs. Dans un contexte semblable, les gouvernements seraient appelés à consacrer un temps considérable à des réformes constitutionnelles qui les empêcherait de se concentrer sur les questions administratives et de s'occuper des problèmes économiques et sociaux qui exigent une attention immédiate. Nous nous retrouvons encore une fois dans la même situation que celle que nous voulons corriger.

L'élection du Sénat exigerait tellement de planification et de négociation que même ses partisans les plus ardents concèdent qu'il s'agit là d'une solution à long terme.

D'autres pays nous offrent d'ailleurs des exemples qui illustrent bien que l'élection des sénateurs ne constitue pas en soi une garantie que les participants seront d'un calibre supérieur.

Je préférerais qu'on laisse cette recommandation en suspens et qu'on se concentre sur les solutions qui m'apparaissent plus susceptibles d'application immédiate.

Puisque la poursuite d'une meilleure coordination des activités des gouvernements provinciaux et fédéral semble faire l'unanimité, j'aimerais mieux que le mode de nomination au Sénat repose sur une consultation plus variée, notamment celle des gouvernements provinciaux.

J'exigerais également que la présence aux délibérations du Sénat soit obligatoire et que les sénateurs absents pendant une période donnée soient automatiquement remplacés.

Par le passé, les comités du Sénat ont accompli un travail très utile, mais qui n'a pas toujours été pleinement reconnu et apprécié. Il faudrait confier à ces comités des responsabilités plus étendues et leur donner plus d'importance.

Je crois que notre mode de nomination des sénateurs n'est pas sans mérite et qu'il pourrait être modifié rapidement. Je suis d'avis que le Premier ministre devrait s'appuyer sur un conseil consultatif des nominations au Sénat. Ce conseil dresserait des listes, par province, de candidats dont le mérite est reconnu et prêterait une attention particulière aux facteurs socio-économiques afin d'assurer une meilleure représentativité. Si les nominations s'inspiraient de cette représentativité accrue, les personnes désignées seraient plus susceptibles de s'identifier aux intérêts locaux et on pourrait en quelque sorte vaincre le sentiment d'isolation ressenti par certaines régions et par certains groupes socio-économiques.

Le Premier ministre nommerait les membres de ce conseil dès le début de son mandat, après avoir consulté le chef de l'Opposition officielle. Le Premier ministre ne serait pas limité à cette liste pour effectuer des nominations au Sénat, mais il devrait s'en inspirer.

Il est évident qu'une réforme du Sénat est nécessaire. Je crois que les étapes que je propose vont en ce sens et qu'elles ont le mérite d'être pragmatiques. D'autres réformes verront probablement le jour une fois que l'on sera vraiment prêt à reconnaître la contribution possible du Sénat à la société canadienne. S'il s'agit d'une question importante, agissons maintenant.

ANNEXES

Annexe A	**Arrêtés-en conseil et échange de lettres avec le Premier ministre** *637*
Annexe B	**Mémoires soumis à la commission** *653*
Annexe C-1	**Liste des participants des gouvernements provinciaux et des territoires** *677*
Annexe C-2	**Liste des participants du gouvernement fédéral** *679*
Annexe C-3	**Liste des participants des gouvernements locaux et régionaux** *681*
Annexe C-4	**Liste des participants aux audiences publiques Automne 1983** *683*
Annexe C-5	**Liste des participants aux séances publiques mai, juin 1984** *745*
Annexe D	**Liste des études de recherche colligées** *755*
Annexe E	**Personnel de la Commission** *771*

Arrêtés-en-conseil et échange de lettres avec le Premier ministre

C.P. 1982-3438

Copie certifiée conforme au procès-verbal d'une réunion du Comité du Conseil privé, approuvé par Son Excellence le Gouverneur général le 5 novembre 1982

CANADA

CONSEIL PRIVÉ

Le Comité du Conseil privé a été saisi d'un rapport du très honorable Pierre Elliott Trudeau, Premier ministre du Canada, faisant valoir:

que le Canada est un pays aux possibilités quasi illimitées, qui s'est engagé à assurer l'avancement économique et social de ses habitants, à réduire les disparités économiques et fiscales entre ses diverses régions et à répartir équitablement les avantages et les fardeaux du développement national;

que l'économie mondiale connaît des changements importants, surtout en ce qui concerne l'activité industrielle, l'utilisation des ressources naturelles, le mouvement des capitaux au sein d'un même pays et entre Etats, changements qui auront des répercussions importantes pour le Canada;

que les rapports économiques actuels entre pays, et entre individus et groupes d'un même pays, se caractérisent par une interdépendance accrue en même temps qu'une intensification de la concurrence;

que, pour relever le défi du changement au niveau national aussi bien qu'international, afin de réaliser les potentialités du Canada et d'assurer le bien-être économique et social de tous ses habitants, il importe de mieux comprendre les aspirations des diverses régions, de coordonner davantage les initiatives des différents échelons de gouvernement et de susciter plus d'appui pour l'union économique canadienne.

A ces causes, sur avis conforme du Premier ministre, le Comité du Conseil privé recommande que l'honorable Donald Stovel Macdonald et toute autre personne pouvant être désignée à l'occasion soient nommés commissaires en vertu de

la Partie I de la Loi sur les enquêtes et chargés d'enquêter et de faire rapport sur les possibilités, perspectives et défis économiques à long terme qui se dessinent pour la fédération canadienne et ses diverses régions, et sur l'incidence de ces perspectives et défis sur les institutions économiques et gouvernementales et sur la gestion des affaires économiques du Canada.

Le Comité recommande en outre que les commissaires se penchent sur les questions ci-après et fassent rapport à leur sujet:

a) les objectifs nationaux à poursuivre et les politiques de développement économique à adopter, y compris les aspects suivants:

- les tendances des besoins et de la situation du marché du travail;
- les faits nouveaux touchant l'offre de matières premières, sources d'énergie comprises;
- les besoins de capitaux de la structure des coûts dans un monde caractérisé par une vive concurrence, une technologie avancée et une forte interdépendance;
- les tendances qui se manifestent aux chapitres de la productivité, des niveaux de vie et du progrès social;
- l'adaptation et la croissance du secteur industriel;
- les possibilités et les constraintes du développement économique régional dans un cadre économique national;
- l'intégrité de l'union économique canadienne, du double point de vue de l'unité du Canada et de la possibilité, pour tous les Canadiens, d'avoir part à la prospérité économique au fur et à mesure de son accroissement;

b) les aménagements institutionnels et constitutionnels propres à promouvoir la liberté et le bien-être des citoyens canadiens en même temps que le maintien d'une économie forte et concurrentielle, y compris les aspects suivants:

...3

- les moyens d'améliorer les relations entre les gouvernements, les milieux d'affaires, les syndicats et les autres groupes qui composent la société canadienne;

- la répartition opportune des pouvoirs, instruments et moyens fiscaux et économiques entre les différents niveaux de gouvernements et d'administrations;

- les changements à apporter aux institutions du gouvernement central de façon à mieux tenir compte des opinions et des besoins de tous les Canadiens et de toutes les régions et à favoriser l'expansion de l'union économique canadienne.

De plus, le Comité recommande qu'au cours de leur enquête et au moment de rédiger leur rapport, les commissaires aient à l'esprit les principes suivants:

a) l'économie canadienne repose sur l'initiative et la productivité de chaque Canadien, dans un contexte où se complètent les activités des secteurs public et privé, et qui reflète les valeurs traditionnelles de notre société;

b) la politique économique doit être examinée du point de vue de ses rapports avec l'indépendance politique et économique du Canada et avec les aspirations plus générales de ses habitants, celles-ci devant être reflétées dans les responsabilités des gouvernements;

c) la gestion de l'économie du pays, la croissance économique équilibrée de ses différentes régions et la réduction des disparités fiscales entre les provinces sont essentiellement des responsabilités fédérales; les provinces ont pour leur part des charges importantes en ce qui a trait à l'élaboration et à la mise en oeuvre de la politique économique et sociale;

d) le rapport devra tenir compte de l'esprit de la Constitution canadienne, s'y conformer, et s'appuyer sur l'hypothèse que la structure fédérale canadienne ne s'écartera pas sensiblement de ce qu'elle est à l'heure actuelle.

...4

Le Comité recommande en outre que les commissaires:

1. reçoivent l'ordre de consulter, dans le cadre de leur enquête, tous les gouvernements provinciaux et administrations territoriales ainsi que les Canadiens intéressés de toutes les couches de la société et de toutes les régions du pays;

2. soient autorisés à créer les comités consultatifs de Canadiens éminents que pourra nécessiter, selon eux, l'examen de l'un ou l'autre aspect de leur mandat;

3. aient le pouvoir d'adopter la procédure et les méthodes qu'ils jugeront nécessaires à la poursuite de leur enquête;

4. puissent compter, au besoin, sur la collaboration des fonctionnaires et employés des ministères et organismes du gouvernement du Canada, en particulier pour l'accès à la documentation;

5. soient autorisés à siéger aux moments et aux endroits voulus au Canada;

6. soient autorisés à exercer tous les pouvoirs que leur confère l'article 11 de la Loi sur les enquêtes;

7. soient autorisés à retenir les services d'employés de soutien et de conseillers techniques, avocats compris, qu'ils jugeront nécessaires à la poursuite de leur enquête et à leur verser la rémunération et les indemnités de frais qu'approuvera le conseil du Trésor;

8. soient autorisés à louer, avec le concours du ministère des Travaux publics, les bureaux ainsi que les salles et installations d'audiences qu'ils jugeront nécessaires à leur enquête, ce à des loyers conformes aux lignes directrices à dudit ministère à cet égard;

9. soient autorisés à publier des études spéciales lorsque ce sera à propos;

10. reçoivent l'ordre de faire rapport au Gouverneur en conseil dans un délai raisonnable celui-ci ne devant pas dépasser trois années à compter du moment présent;

...5

11. reçoivent l'ordre de remettre leurs dossiers à l'archiviste fédéral aussitôt que possible après la conclusion de leurs travaux.

Le Comité recommande enfin que l'honorable Donald Stovel Macdonald soit nommé président de la Commission.

CERTIFIED TO BE A TRUE COPY - COPIE CERTIFIÉE CONFORME

P. J. Pitfield

CLERK OF THE PRIVY COUNCIL - LE GREFFIER DU CONSEIL PRIVÉ

C.P. 1982-3582

CANADA

CONSEIL PRIVÉ

Copie certifiée conforme au procès-verbal d'une réunion du Comité du Conseil privé, approuvé par Son Excellence le Gouverneur général le 25 novembre 1982

Sur avis conforme du Premier ministre, le Comité du Conseil privé recommande que les personnes suivantes soient nommées commissaires, en vertu de la Partie I de la Loi sur les enquêtes, à la Commission royale d'enquête sur l'union économique canadienne et les perspectives de développement constituée aux termes du décret C.P. 1982-3438 du 5 novembre 1982:

L'honorable William M. Hamilton
Vancouver (Colombie-Britannique)

M. Daryl Kenneth Seaman
Calgary (Alberta)

Mme Mary Angela Cantwell Peters
St-Jean (Terre-Neuve)

M. E. Gérard Docquier
Toronto (Ontario)

M. Clarence Lyle Barber
Winnipeg (Manitoba)

Son Excellence Mme Jean Casselman-Wadds

M. Michel Robert
Montréal (Québec)

M. Albert A. Breton
Toronto (Ontario)

Dr Catherine T. Wallace
Fredericton (Nouveau-Brunswick)

Le Comité recommande enfin que M. Gerald Godsoe de Halifax (Nouvelle-Ecosse), soit nommé Directeur général de la Commission.

CERTIFIED TO BE A TRUE COPY - COPIE CERTIFIÉE CONFORM

P. J. Pitfield

CLERK OF THE PRIVY COUNCIL - LE GREFFIER DU CONSEIL PRIV

C.P. 1983-158

CANADA

CONSEIL PRIVE

Copie certifiée conforme au procès-verbal d'une réunion du Comité du Conseil privé, approuvé par Son Excellence le Gouverneur général le 25 janvier 1983

Sur avis conforme du Premier ministre, le Comité du Conseil privé recommande que les personnes suivantes soient nommées commissaires, en vertu de la Parti I de la Loi sur les enquêtes, à la Commission royale d'enquête sur l'union économique canadienne et les perspectives de développement constituée aux termes du décret C.P. 1982-3438 du 5 novembre 1982:

L'honorable John R. Messer
Tisdale (Saskatchewan)

M. Laurent A. Picard
Outremont (Québec)

M. Thomas K. Shoyama
Ottawa (Ontario)

CERTIFIED TO BE A TRUE COPY – COPIE CERTIFIÉE CONFORME

Gordon F. Osbaldeston

CLERK OF THE PRIVY COUNCIL – LE GREFFIER DU CONSEIL PRIVÉ

Cabinet du Premier ministre | Office of the Prime Minister

Communiqué

Date: le 5 novembre 1982

Pour publication: immédiate

Le Premier ministre a annoncé aujourd'hui que le gouvernement a nommé M. Donald S. Macdonald au poste de président de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada.

Il a déclaré que le mandat de la Commission était "sans doute le plus important et le plus ambitieux jamais confié à une Commission dans le cour de notre histoire."

Le Premier ministre a ajouté que si des mesures s'imposent à court terme pour contrer les effets néfastes de la récession et ouvrir la voie à la relance, "nous devons par contre regarder l'avenir plus lointain pour voir de quelle façon nous pourrions faire évoluer le pays et ses institutions de façon à profiter pleinement des perspectives de développement qui s'offrent à nous."

"Nous vivons dans un monde caractérisé de plus en plus par une concurrence acharnée, une technologie sophistiquée et une interdépendance accrue, a dit le Premier ministre. Il est temps de prendre du recul et d'examiner, à la lumière de l'expérience passée, ce que peuvent nous apporter les changements qui s'annoncent si nous savons en profiter".

Le Premier ministre a souligné en outre combien il est essentiel que nos institutions canadiennes s'adaptent à l'évolution rapide du milieu où nous vivons. "Si nous voulons atteindre la prospérité, a-t-il déclaré, nous devons assainir le climat des relations fédérales-provinciales et tenter de parvenir a un consensus par des voies moins laborieuses. Ce faisant, nous devons toutefois veiller à concevoir des politiques nationales qui profitent à toutes les parties du Canada et à rendre nos institutions nationales plus sensibles aux besoins des régions."

.../2

Canada

La Commission royale a été chargée entre autres :

- d'évaluer le potentiel économique du Canada à plus long terme;
- de recommander les objectifs nationaux à poursuivre et les politiques de développement économique qu'ils commandent;
- de recommander les moyens de permettre aux institutions du gouvernement central de mieux tenir compte des vues de tous les Canadiens et de toutes les régions -- en particulier les institutions essentielles au développement économique; et
- de recommander les moyens d'améliorer les relations entre les gouvernements, les milieux d'affaires, les syndicats et de rendre plus efficaces les relations fédérales-provinciales dans le domaine économique et fiscal.

Le Premier ministre a souligné l'envergure de la tâche confiée à la Commission royale, sa composition diversifiée et représentative et les chances que les recommandations contribuent de façon marquée à favoriser l'avenir économique du Canada. Il a formulé l'espoir que la Chambre des Communes, tous les organismes gouvernementaux et législatifs ainsi que l'ensemble de la population canadienne collaboreront aux travaux de la Commission.

- 30 -

Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada

Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada

CANADA

Ottawa, K1P 5R3
Le 7 septembre 1984

Monsieur,

Je tiens tout d'abord à vous féliciter pour votre succès électoral historique. Je sais qu'en assumant la lourde responsabilité de former un nouveau gouvernement, vous serez appelé à passer en revue une foule d'activités courantes et à évaluer diverses options. J'ai donc pensé qu'il serait opportun de vous présenter, à vous et au Greffier du Conseil privé, un rapport sur le travail de la Commission royale.

Mes collègues et moi rassemblons, à ce jour, en un tout cohérent les travaux préparatoires effectués sur une période de deux ans dans le cadre de la consultation et de la recherche la plus importante jamais réalisée au Canada. Bien que notre mandat stipule que nous devons remettre notre rapport final le 5 novembre 1985, j'ai établi un plan de travail qui nous permettra de le compléter bien avant cette date.

Le budget de la Commission s'élève à 21,7 millions de dollars. Nous avons terminé la plus grande partie de notre travail et avons engagé 16,3 millions de dollars en dépenses réelles et prévues. J'ose espérer que nous pourrons mener à bien nos activités à un coût inférieur à 20 millions de dollars.

J'ai remis au Greffier du Conseil privé un rapport d'étape sur nos activités que je mets sous pli. Sachez que nous demeurons à votre entière disposition advenant que vous ou vos fonctionnaires désiriez obtenir de plus amples renseignements ou vous entretenir avec les commissaires ou les cadres supérieurs.

Je vous prie de bien vouloir agréer, Monsieur, l'expression de nos sentiments distingués.

Le président,

(original signé par)

L'Hon. Donald S. Macdonald

L'Honorable Brian Mulnorey
Premier ministre élu
Pièce 627, Édifice Wellington
Chambre des Communes
Ottawa (Ontario)
K1A 0A6

P.O. Box/CP 1268
Ottawa, Canada
K1P 5R3

Canada

(Traduction libre, original en anglais)

Ottawa, K1A 0A2
Le 2 novembre 1984

Monsieur Macdonald,

Je suis ravi d'apprendre que vous et le ministre des Finances, l'Honorable Michael Wilson, avez eu l'occasion de revoir ensemble le travail accompli par la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada.

Pour donner suite à cette réunion, j'aimerais confirmer les vues du gouvernement quant à la façon dont la Commission devrait s'acquitter de son mandat.

Vous n'êtes pas sans savoir que le gouvernement a comme priorité de résoudre les problèmes économiques qu'éprouve actuellement le Canada. Comment réduire les déficits tout en respectant les besoins des Canadiens? Comment stimuler l'esprit d'entreprise des Canadiens? Comment accroître nos marchés à l'étranger? Comment atteindre le niveau optimum d'emploi dans chacune des régions du pays? Comment veiller à ce que les talents des jeunes Canadiens soient utilisés de façon efficace et productive? Le gouvernement accordera donc une attention toute particulière aux recommandations de la Commission sur ces questions.

Je crois comprendre que la Commission compte déposer son Rapport final en juin 1985 ou peu après. Le gouvernement souhaite que cet objectif soit atteint. Il souhaite également que la Commission parvienne à terminer la publication des documents de recherche pertinents au plus tard le 5 novembre 1985. On m'informe, en outre, que vous comptez limiter les dépenses de la Commission à environ 20 millions de dollars. Je tiens à vous

L'Honorable Donald S. Macdonald
Président
Commission royale sur l'union économique
et les perspectives de développement du Canada
151, rue Sparks
Ottawa (Ontario)
K1P 5R3

signaler que le gouvernement espère que vous pourrez vous en tenir à ce montant et que vous n'excéderez pas le budget triennal de 21 790 000 de dollars proposé initialement. Je compte rendre cette lettre publique afin que tous les Canadiens puissent connaître les vues du gouvernement concernant le travail de la Commission.

Je tiens à vous offrir mes meilleurs voeux de succès alors que vous vous apprêtez à parfaire votre travail dans les délais prévus, en respectant le budget alloué et en ayant surtout à l'esprit les problèmes économiques pressants qui existent au Canada.

Recevez, Monsieur Macdonald, mes meilleures salutations.

Brian Mulroney

Mémoires soumis à la commission

3rd Dimensions and Associates Limited
A.R. Clarke & Co. Limited
Aalborg, Anders O.
Abbott, Donald P.
Abbott, Mark
Académie Rawson des sciences de l'eau
Acadian Federation of Nova Scotia
Action travail des femmes du Québec inc.
Activités-Jeunesse
Adair, D. Brent
Adair, John E.
Adams, William G.
Affaires indiennes et du Nord Canada
Agrinove, Coopérative agro-alimentaire
Aider l'âge d'or
Aird, Paul L.
Ajax-Pickering Board of Trade
Alberta College, Institute Faculties Association
Alberta Committee of Consumer Groups of Disabled Persons
Alberta Historical Resources Foundation
Alberta Oil Sands Technology and Research Authority
Alberta Wheat Pool
Alberta Wilderness Association
Alcan aluminium limitée
Alert (Charlottetown)
Alexander, Donald A.
Allan, Robyn
Alliance of Canadian Cinema, Television and Radio Artists
Alston, John M.
Amis canadiens des schizophrènes
Amoco Canada Petroleum Company Limited
Amonson, David L.
Anderson, D.M.
Andrade, M.L.R.
Andrew, Caroline et Jean-Pierre Gaboury

Angus, Iain
Aquin, Creighton
Aram International
Archer, S.S.
Armstrong, John L.
Armstrong, Pat and Hugh
Arundel-Evans, Rick
Ashton, Ernie
Ashton, Steve, député provincial
Assembly of B.C. Arts Councils and The Community Arts Council of Vancouver
Assembly of First Nations
Association canadienne d'exportation
Association canadienne de boissons gazeuses
Association canadienne de gérontologie
Association canadienne de l'électricité
Association canadienne de l'habitation et du développement urbain
Association canadienne de l'immeuble
Association canadienne de la construction
Association canadienne des administrateurs scolaires
Association canadienne des annonceurs inc.
Association canadienne des commissaires d'écoles
Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes inc.
Association canadienne des distributeurs d'équipement électrique
Association canadienne des employés du transport aérien
Association canadienne des fabricants d'équipement du bureau
Association canadienne des fabricants de produits chimiques
Association canadienne des manufacturiers de produits alimentaires
Association canadienne des pilotes de lignes aériennes
Association canadienne des producteurs de pâtes et papiers
Association canadienne des professeurs d'université
Association canadienne des responsables de l'habitation et de l'urbanisme
Association canadienne des travailleurs sociaux
Association canadienne du camionnage
Association canadienne du gaz
Association canadienne du marketing direct
Association canadienne du transport urbain
Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance
Association canadienne pour la santé mentale
Association canadienne pour le club de Rome
Association canadienne-française de l'Alberta
Association chrétienne du travail du Canada
Association coopérative d'économie familiale de Québec
Association de l'industrie canadienne des produits chimiques agricoles
Association de l'industrie touristique du Canada (Montréal)
Association de l'industrie touristique du Canada (Ottawa)
Association des assureurs-vie du Canada
Association des banquiers canadiens
Association des banquiers canadiens et Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières
Association des chantier maritimes canadiens
Association des collèges communautaires du Canada
Association des compagnies de fiducie du Canada
Association des compagnies financières canadiennes
Association des communautés du Yukon
Association des consommateurs du Canada
Association des consommateurs du Canada (Manitoba)
Association des consommateurs du Canada (Ontario)
Association des consommateurs du Canada (Yukon)

Association des distillateurs canadiens
Association des doyens de la pharmacie du Canada
Association des employés de la Fonction publique du Nouveau-Brunswick
Association des enseignants de l'Alberta
Association des femmes collaboratrices
Association des hôpitaux du Canada
Association des importateurs canadiens inc.
Association des infirmières et infirmiers du Canada
Association des ingénieurs-conseils du Canada
Association des manufacturiers canadiens
Association des manufacturiers canadiens (Î.-P.-É.)
Association des manufacturiers d'équipement électrique et électronique du Canada
Association des manufacturiers de chaussures du Canada
Association des des manufacturiers de machines et d'équipement du Canada
Association des Métis et des Indiens non-inscrits du Nouveau-Brunswick
Association des mines de métaux du Québec inc.
Association des municipalités des Territoires du Nord-Ouest
Association des musées canadiens
Association des propriétaires de Québec inc.
Association des universités et collèges du Canada
Association du barreau canadien
Association féminine d'éducation et d'action sociale
Association for the Protection of Fur-Bearing Animals
Association forestière canadienne
Association internationale des machinistes et des travailleurs de l'aéroastronautique
Association inuit du Keewatin
Association minière du Canada
Association nationale des retraités fédéraux
Association of British Columbia Professional Foresters
Association of Professional Engineers of British Columbia
Association of Professional Engineers of Saskatchewan
Association of University of New Brunswick Teachers
Association of Women Electors of Metropolitan Toronto
Association pétrolière du Canada
Association québécoise de la qualité
Associés R.C.P. Associates Inc.
Atkinson, Roy
Atlantic Conference on Learning Disabilities
Atlantic Provinces Economic Council
Audain, Tunya
Audley, Paul
Auf der Maur, Frank
Austin, L'honorable Jack
Axworthy, L'honorable Lloyd
B.A. Tripp and Associates Limited
Baffin Tourism Association
Baird, D.C.
BAKAVI, Design for Living Inc.
Bande Attawapiskat
Banque de Montréal
Banque Royale du Canada
Barber, Alan
Barnett, Enid
Barron, M.I.
Barron, R.E.
Beck, Gerry K.J.
Beckton, Clare
Beer, R.J.

Bégin, L'honorable Monique
Bell Canada
Bell, A.J.
Benesh, John B.
Benson, C.A.
Benton, S.B.
Bertrand, Guy
Beutel, Austin C.
Beynon, Peter K.
Biddell, John L.
Biggin-Pound, W.J.
Biggs, William M.
Bishop, J.W.
Blakeney, L'honorable Allan, chef de l'Opposition, Saskatchewan
Boddy, Dale
Boigon, Irving D.
Boily, Robert
Bombardier Inc.
Bonyun, Denis
Boros, Stephen D.
Boyd, John B.
Boyd, Michael
BP Selco Inc.
Brace, Bruce R.
Bradley, William
Bradshaw, Nancy
Breiland, Haakon Johan
Brett, Peter
Brewis, T.N.
Brian Hull and Associates
BRITEX
British Columbia and Yukon Territory Building and Construction Trades Council
British Columbia Association of Social Workers
British Columbia Central Credit Union
British Columbia Federation of Women
British Columbia Health Association
British Columbia Institute of Technology
British Columbia Law Union
British Columbia Resources Investment Corporation
British Columbia Wildlife Federation
British Columbians for Mentally Handicapped People
Britten, Patrick
Brown, Denis
Brown, George
Brown, Rupert D.
Brown, Walter F.M.
Bruneau, Angus
Brunelle, Dorval
Bruton, Len T.
Buckley, F.W.
Bujold, Bernard
Bulpin, Donald
Bureau de commerce d'Ottawa-Carleton
Bureau de commerce de Halifax
Bureau de commerce de la zone industrielle du Cap-Breton
Bureau de comerce de Saint John
Bureau de commerce de St. John's
Bureau de commerce de Saskatoon

Bureau de commerce de Vancouver
Bureau de commerce du grand Toronto
Burke, Roger J.
Burns Foods Limited
Burns Fry Limited
Busque, Paul-André
Byrne, Gerald
C.F.B. Chatham Steering Committee
C.I.L. Inc.
Cadeddu, Salvatore
Cadillac Fairview Corporation Limited
Cairns, W.L.
Calgary Association of Voluntary Agencies
Calgary Council for Advanced Technology
Calgary Research and Development Authority
Camco
Cameron, Douglas
Cameron, Sandy, chef de l'Opposition, Nouvelle-Écosse
Cameron, W.J.
Campbell, A.J.
Campbell, Duncan D.
Campbell, J.G.
Campeau Corporation
Canada West Foundation
Canadian-Arab Cultural Centre
Canadian Association for Adult Education
Canadian Association of Women Executives
Canadian Business and Industry International Advisory Council
Canadian Cattlemen's Association
Canadian Centre for a Changing Society
Canadian Centre for Philanthropy
Canadian Co-operative Wheat Producers Limited
Canadian Hardware and Housewares Manufacturers Association
Canadian Machine Builders' Association
Canadian Organic Producers Marketing Cooperative Limited
Canadian Society for Professional Engineers
Canadien Pacifique
Canola Crushers of Western Canada
Canterra Engineering Limited
Cape Breton Co-operative Council
Cape Breton Joint Expenditure Board
Capeling, Ralph R.
Capital Families
Capital Region Development Commission Inc.
Cappell, Joel
Carlson, Gary
Caro, Denis H.J.
Carrefour québécois des travailleurs de la famille
Carrothers, A.W.R.
Carson, John W.
Carter, Larry Ernest
Carver, Horace B., député provincial
Cassidy, Michael, député provincial
Cassivi, Yvon
Catholic Social Services
Catholic Women's League of Canada
Cauchon, Dona
Cawkell, David M.

Caya, Martin
Celanese Canada Inc.
Centraide Canada
Centraide-coeur du Québec
Centraide d'Ottawa-Carleton
Centraide de Fredericton
Centraide de Prince George et district
Centraide de Thompson
Centraide de Winnipeg
Centraide du grand Toronto
Centraide du Lower Mainland
Centraide Montréal
Centraide Québec
Centrale de l'enseignement du Québec
Centrale des syndicats démocratiques (Montréal)
Centrale des syndicats démocratiques (ville de Québec)
Centre d'information et de référence pour femmes
Centre du bénévolat de Moncton
Centre-femmes de Beauce
Centre for Continuing Education (Université de la Colombie-Britannique)
Centre pour la défense de l'intérêt public
Cercle Cartier
Chalifoux, John
Chambre de commerce de Calgary
Chambre de commerce de Chicoutimi
Chambre de commerce de Corner Brook
Chambre de commerce de Dartmouth
Chambre de commerce de Fredericton
Chambre de commerce de Kitchener
Chambre de commerce de Lethbridge
Chambre de commerce de Prince George
Chambre de commerce de Saskatchewan
Chambre de commerce de Thompson
Chambre de commerce de Windsor
Chambre de commerce de Winnipeg
Chambre de commerce de la province de Québec
Chambre de commerce des provinces de l'Atlantique
Chambre de commerce du Canada (Montréal)
Chambre de commerce du Canada (Ottawa)
Chambre de commerce du grand Charlottetown
Chambre de commerce du grand Sumerside
Chambre de commerce du grand Victoria
Chambre de commerce et d'industrie du Québec métropolitain
Charron, Edgard B.
Chartrand, Harry
Chase, Lloma Jane
Checkland, Edward and Russell Pendergast
Chemins de fer nationaux du Canada
Chilliwack Community Arts Council
Chorney, Paul
Chouinard, Faustin
Christian Farmers Federation of Ontario
Chumir, Sheldon M.
Church, R.B.
Ciera Technology Limited
Citizens for Public Justice
Clément, Michèle
Clements, Bryan

Cliche, Nicolas
Cloutier, L.
CNCP Télécommunications
Coalition canadienne de la santé
Coalition des organisations nationales volontaires
Coalition of Social Organization in Cape Breton
Coalition pour la protection de la vie humaine
Coffin, Garth
Coldwell, Susan
College of New Caledonia
Collenette, L'honorable David M.
Comact Inc.
Cominco Limited
Comité d'action sur le statut de la femme de la Saskatchewan
Comité de promotion du développement économique, comté de Strathcona n° 20
Comité de promotion économique de Montréal
Comité manitobain d'action sur le statut de la femme
Comité national d'action sur le statut de la femme
Comité ontarien sur les statut de la femme
Commission d'action sociale, diocèse catholique de Charlottetown
Commission d'énergie du Nord canadien
Commission de développement économique du district régional de Caribou
Commission de développement Windsor-Essex
Commission des transports des provinces de l'Atlantique
Common Ownership Development Association
Communauté urbaine de Montréal
Community-Based Health Services Coalition
Community Forum on Shared Responsibility
Community Nursing Registry of Windsor Inc.
Compagnie d'assurance-vie London Life
Compagnie d'assurance-vie Sun Life du Canada
Compagnie pétrolière Impériale Ltée
Compu-Guard
Confédération de l'Union des producteurs agricoles
Confédération des caisses populaires et d'économie Desjardins du Québec
Confédération des syndicats nationaux (Chicoutimi)
Confédération des syndicats nationaux (Montréal)
Confédération des syndicats nationaux (Saint-Georges-de-Beauce)
Confédération des syndicats nationaux (ville de Québec)
Confederation of Alberta Faculty Associations
Confederation of Regions Party of Alberta
Conférence circumpolaire inuit
Conférence des associations de créateurs et créatrices du Québec
Conférence des évêques catholiques du Canada
Congrès canadien pour la promotion des études chez la femme
Congrès du travail du Canada
Conseil canadien de développement social
Conseil canadien de l'artisanat
Conseil canadien de la coopération
Conseil canadien des fabricants de meubles
Conseil canadien des ingénieurs
Conseil canadien des normes
Conseil canadien des pêcheries
Conseil canadien du commerce de détail
Conseil canadien du commerce de détail (Winnipeg)
Conseil canadien pour la coopération internationale
Conseil canadien pour la réadaptation des handicapés
Conseil canadien pour le commerce international

Conseil communautaire du grand Victoria
Conseil consultatif canadien de l'environnement
Conseil consultatif canadien de la situation de la femme
Conseil consultatif provincial sur la condition de la femme (Terre-Neuve et Labrador)
Conseil consultatif sur la condition de la femme de l'Île-du-Prince-Édouard
Conseil consultatif sur la condition de la femme du Manitoba
Conseil consultatif sur la condition de la femme du Nouveau-Brunswick
Conseil consultatif sur la jeunesse de Terre-Neuve et du Labrador
Conseil d'entreprises pour les questions d'intérêt national
Conseil de la conservation du Nouveau-Brunswick
Conseil de la coopération du Québec
Conseil de la sculpture du Québec
Conseil de la ville de Winnipeg
Conseil de planification sociale d'Ottawa-Carleton
Conseil de planification sociale de Lakehead
Conseil de planification sociale de Winnipeg
Conseil de planifiation sociale du grand Toronto
Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada
Conseil des arts de Terre-Neuve et du Labrador
Conseil des Églises de Thunder Bay et district
Conseil des organismes nationaux ethnoculturels du Canada
Conseil des sciences du Canada
Conseil des services communautaires (Terre-Neuve et Labrador)
Conseil des viandes du Canada
Conseil du patronat du Québec
Conseil du statut de la femme (Yukon)
Conseil du travail de Hamilton et district
Conseil du travail de Prince Goerge et district
Conseil du travail de Thunder Bay et district
Conseil du travail de Victoria
Conseil du travail de Windsor et district
Conseil du travail de Winnipeg
Conseil du travail du grand Toronto
Conseil économique d'Alma et de Lac-St-Jean inc.
Conseil économique de Beauce
Conseil économique des provinces de l'Atlantique
Conseil économique du Canada
Conseil économique du Nouveau-Brunswick inc.
Conseil exécutif national du Parti québécois
Conseil jeunesse provincial inc.
Conseil national de recherches Canada
Conseil national des femmes du Canada
Conseil national des YMCA du Canada
Conseil national du bien-être social
Conseil pour l'expansion de l'industrie de la construction
Conseil régional de développement de la région administrative de Québec
Conseil régional de développement Saguenay-Lac-St-Jean-Chibougamau
Conseil régional du Keewatin
Conseil régional de la Pastorale la Chaudière
Conseil scolaire de Lambton County
Conseil scolaire de Toronto
Conseil tribal Carrier-Senaki
Conseil tribal Dakota-Ojibway
Conseil tribal de la nation Nishnawbe-Aski de la baie James
Conseil tribal du Centre-Intérieur
Conseil tribal Nuu-Chah-Nulth
Conserver Action Research and Education Inc.
Consolidated-Bathurst Inc.

Consommation et Corporations, Loi relative aux enquêtes sur les coalitions
Consulting Engineers of Alberta
Control Data Canada Limited
Conzelmann, B.
Co-op Union of Canada et la Société canadienne de crédit coopératif Limitée
Co-operative Trust Company of Canada
Cooper, Lawrence O.
Corporation des artisans de Québec
Corporation des retraités canadiens intéressés
Corporation du Groupe La Laurentienne
Corporation of the Borough of East York
Couchman, Robert
Council of Forest Industries of British Columbia
Council of Nova Scotia Association of Social Workers
Counterpoint Waterfront Community Development Corporation
Courtright, J.M.
Cowan, D.G.
Cowan, Keith
Cowie, Wilbur Elliott
Cox, Daniel Jack
Cran, Emily Elizabeth
Crédit Suisse
Credit Union Central
Creelman Hill, Cynthia
Cris de la baie James
Crispo, John
Croft, John G.
Crossroads Resource Group
Crysler, John
Cunningham, Ruth
Curtis, B.E.
Dalrymple, D.G.
Daly Gordon Securities
Daly, Donald J.
Dansereau, Pierre
Darcel, Colin
Davidson, Jim
Davis, Edgar H.
Davis, L'honorable Jack, député provincial
Daybreak Non-Profit Shelter Corporation
De Boer, John
de Fayer, T.L.
de Lasala, Jennifer
Decima Research Limited
Decore, Laurence, maire d'Edmonton
Demers, Télesphore
Dennison, W.J.
Département de planification urbaine (ville de Winnipeg)
DeYoe, Donald A.
Dhensaw, Robert
Diament Knitting Mills Limited
DiCastri, Daphne
Dicks, Dennis J.
Didier, René
Diplômés de l'Université de Montréal
District de Chilliwack
District de Lynn Lake
District de Mackenzie

Dixon, Gordon F.
Dixon, Robert J.
Dobell, A.R.
Doerr, John A.
Doiling, G.
Dome Petroleum Limited
Dominion Marine Association et l'Association des armateurs canadiens
Dominion Textile Inc.
Doré, Charles
Dow Chemical Canada Inc.
Doyle, J. Donald
Dragon, Jean-Jacques
Dubé, Francine
Du Pont Canada Inc.
Dwornik, Andrew S.
Dyer, John
Dysart, Shirley, député provincial
Dyson, William
Ecology Action Centre
Églises d'Edmonton
Elce, Ivan
Elliott, Jim
Emberley, Kenneth
Empey, William F.
Employers' Council of British Columbia
Énergie atomique du Canada, limitée
Engineer, Homi M.
Enright, John A.
Entreprises Bell Canada Inc.
Environnement Canada
Equipment Lessors Association of Canada
Erola, L'honorable Judy, Condition féminime, et Consommation et Corporation
Étudiants du MBA, College of Graduate Studies, Université de la Saskatchewan
Étudiants du cours de géographie de 13e année, École secondaire du district de Grenville sud
Fabricants canadiens de produits alimentaires
Faculté d'administration des affaires, Université Memorial de Terre-Neuve
Faculté d'agriculture, Université du Manitoba
Faculty Association of St. Thomas University
Fair, John E.
Fairweather, Gordon
Falconbridge Limited
Family Farm Foundation of Canada
Family Service Association of Metropolitan Toronto
Family Service Bureau of Regina
Federated Anti-Poverty Groups of British Columbia
Federated Co-operatives Limited
Federated Women's Institutes of Canada
Fédération acadienne de la Nouvelle-Écosse
Fédération canadienne de l'agriculture
Fédération canadienne de l'entreprise indépendante
Fédération canadienne des associations de forestiers professionnels
Fédération canadienne des communications
Fédération canadienne des distributeurs indépendants de produits pétroliers
Fédération canadienne des doyens de gestion et d'administration
Fédération canadienne des enseignants
Fédération canadienne des étudiants
Fédération canadienne des municipalités

Fédération canadienne du travail
Fédération de l'Âge d'Or du Québec
Fédération de l'Union des producteurs agricoles de la Beauce
Fédération de l'Union des producteurs agricoles du Saguenay-Lac-Saint-Jean
Fédération des agriculteurs de l'Ontario
Fédération des associations de professeurs d'université du Nouveau-Brunswick
Fédération des associations de professeurs des universités du Québec
Fédération des caisses populaires Desjardins du Saguenay-Lac-Saint-Jean
Fédération des corporations de développement communautaire du Canada
Fédération des enseignants de l'Ontario
Fédération des enseignants de la Saskatchewan
Fédération des étudiants de l'Ontario
Fédération des femmes canadiennes-françaises
Fédération des femmes du Québec
Fédération des franco-colombiens
Fédération des francophones hors Québec inc.
Fédération des municipalités de Terre-Neuve et du Labrador
Fédération des nations indiennes de la Saskatchewan
Fédération des sociétés canadiennes d'assistance aux animaux
Fédération des syndicats du secteur aluminium inc.
Fédération des travailleurs des chantiers et autres industries maritimes assimilées
Fédération du travail de Terre-Neuve et du Labrador
Fédération du travail de la Saskatchewan
Fédération du travail du Manitoba
Fédération du travail du Nouveau-Brunswick
Fédération nationale des retraités et citoyens âgés
Federation of Nova Scotian Heritage
Federation of Sikh Societies of Canada
Fédération québécoise anti-pauvreté inc.
Fedorick, Joy
Fell, R. Bruce
Fenech, V.
Fernie Womens' Resource Centre
Fetherstonhaugh, John
Film Factory Limited
Fiorino, Albert F.
First United Church
Firth, C.B.
Fishermen's Survival Coalition
Fleck Bros. Limited
Fleming, Blake C.
Flewwelling, Herb
Fonction publique des Territoires du Nord-Ouest
Fondation Asie-Pacifique du Canada
Fondation canadienne d'éducation économique
Fondation canadienne de recherche du droit de l'environnement
Fondation canadienne pour la protection du patrimoine
Fondation de l'habitation coopérative
Ford, J. W.
Formula Growth Limited
Fors, P.B.
Fortune, John
Foster, W.E.
Fox, L'honorable Francis
Frank, Andre Gunder
Franklin, John N.
Fraternité unie des charpentiers et menuisiers d'Amérique, section 494
Frobisher Inn

Front des artistes canadiens
Gagnon, Jean
Gallagher, Jack P.
Galley, Ann
Garde-Hansen, H.
Garneau, Raymond
Garner, Peter H.
Gatenby, R.
Gayfer, E.R.
Gaz Inter-Cité Québec inc.
Générale électrique du Canada Ltée
Genstar Corporation
George Weston Limited
Gibson, Gordon et Peter McCormick
Gillen, Ralph L.
Girard, Georgette
Goering, J.W.L.
Goldberg, Michael A.
Goldie, D.M.M.
Goldsack, Douglas
Gomero, Orlando
Gomes, Mary Jane et Emil Kolompar
Gonick, Cy
Gorling, G.
Gorman, Ryan M. et Peter R.
Gouvernement de l'Alberta
Gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard
Gouvernement de la Nouvelle-Écosse
Gouvernement de la Saskatchewan
Gouvernement de la Terre Neuve et du Labrador
Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest
Gouvernement du Nouveau-Brunswick
Gouvernement du Yukon
Grace, Norman
Grand conseil des Cris (du Québec)
Gray McKinlay Associates
Gray, James K.
Great Lakes Forest Products Limited
Great Lakes Waterways Development Association
Grolle, E. Hendrik
Groupe d'action pour l'avenir technologique et industriel de la région de Québec
Groupe d'action sur le statut de la femme (Victoria)
Groupe de travail sur la micro-électronique et l'emploi
Gue, Frank S.
Gulf Canada Limited
H.C.A. Development Consultants
H.N. Halvorson Consultants Limited
Habitation populaire de Québec inc.
Haji, G.
Halina, J.W.
Hall, L'honorable Emmett M.
Halo, Julius
Hamill, Louis
Hancock, Alma
Hancox, Kenrick G.
Harper, Paul
Hattersley, J. Martin
Hawker Siddeley Canada Inc.

Hay Associates Canada Limited
Haydu, Stephen C.
Hayos, Vera M.
Heading, Roddy
Health Coalition of Nova Scotia
Heap, Dan, député fédéral
Hearn, Edward M.
Hemming, Timothy C.S.
Henderson, Ian
Henry, Lawrence D.
Heritage Ottawa
Heritage Winnipeg
Herzstein, Robert
Higgins, Brian
Hildebrand, John L.
Hill, Stuart B.
Hills, Keith
Hitchins, D.H.
Hoinkes, Robert H.
Holman, Lucy
Honeywell Limited
Hope-Simpson, Peggy
Hopkins, Leonard D., député fédéral
Hopperton, Hugh E.
Houston, Charles W.
Hudson, Elizabeth R.
Hughes, C.D.
Hum, Derek
Human Resources Development Association
Hunaus, F.
Hunsley, Terrance M.
Hutcheon, A.D.
Ilett, James
Immigrant and Multicultural Services Society
INCO Limited (Sudbury)
INCO Limited (Thompson)
Income Maintenance for the Handicapped Coordinating Group
Infonorth Computing Inc.
Inniss, Scott
Innuit Group
Institut agricole du Canada
Institut C.D. Howe
Institut canadien d'aménagement urbain
Institut canadien d'éducation des adultes
Institut canadien de la retraite
Institut canadien de politique économique
Institut canadien de recherches pour l'avancement de la femme
Institut canadien des comptables agréés
Institut canadien des directeurs d'associations
Institut canadien des mines et de la métallurgie
Institut canadien des recherches avancées
Institut canadien des textiles
Institut canadien des urbanistes
Institut de chimie du Canada
Institut de recherches en dons et en affaires publiques
Institut forestier du Canada
Institut Fraser
Institut Gamma

Institut Nord-Sud
Institut pour l'étude de l'environnement
Institut professionnel de la Fonction publique du Canada
International Business Studies Research Unit, Université de Windsor
Interprovincial Steel and Pipe Corp. Limited
Inuit Tapirisat du Canada
J.H. Stacey Professional Research and Information Services
Jacob, Joseph W.
Janssen, W.P.
Jaycees du Canada
Jean, Michèle
Jeunes libéraux du Nouveau-Brunswick
Jewett, G.A.
Jim Lotz Associates
Johnson, Brian A.
Johnson, Eunadie
Johnson, Martine, maire de Frobisher Bay
Johnston, L'honorable Donald
Jorgenson, Dianne E.
Julian, Henry
Jull, Peter B.
Jurdant, Michel et Barbara Tessier
Kagawa, Dean
Kaiser, K.
Kantor, Mark G.
Kastner, Arnold
Katimavik (Groupe 24)
Katimavik (Groupe 152)
Katimavik (Groupe 4448)
Kavana, James
Kekuli Audio Visual Society
Kendal, Peter
Kennedy, Terrence
Kent, William
Khachatourians, George G.
Kierans, Thomas W.
Kingfisher Management Limited
Kirkman, Fred
Klasen, Olaf
Korey, George
Kristjanson, Leo F.
Kurland Development Corporation
L'Université du troisième age
Ladell, B.W.
Lalonde, Claude
Lamontagne, Lorne et Alex Murchie
Langelier, Denis
Larson, L.A.
Laubach Literacy of Canada
Laubach Literacy of Canada (Ontario)
Lavoie, Jean-Claude, maire de Shipshaw
Le Beau, Pierre
Le Groupe Desgagnés inc.
Le Groupe SNC
LeBlanc, Ronald C.
Lehner, Joseph V.
LeMay, M. Martial
Lemire, Jean-Marc

Le Monde des mots
Lemprière, J.V.
Les Amis de la terre
Lethbridge Interagency Committee
Lewis, L.A.
Lindseth, Roy O.
Lingman, Bob
Lister, Rota Herzberg
Little, Thomas B.
Local Exchange Trading System
Lockett, Wilfred G.
London Status of Women Action Group
Lone Rock Resources Limited
Long, Gus
Loomis, Reg. D.
Low, Ken
Lowry, Peter J.
Lubbock, Michael R.
Luttervelt, Douglas H.
Maass, G.
Macaree, David
MacBain, Al, député fédéral
MacDonald, R.A.
Macintosh, Norman B. et John Coleman
MacIsaac, Ronald F.
Mackie, James F.
MacKinnon, Frank
MacLaren, G.W.
Maclean Hunter Limited
MacLean, Vincent J., député provincial
MacMillan, Bruce
MacMillan, George S.
Maine, Frank
Mainland Dairymen's Association
Maire, André
Makivik Corporation
Malcolmson, Kim
Management Council for Responsible Employee Relations
Mangalam, M. et Mme
Manitoba Anti-Poverty Organization Inc.
Manitoba Association for Children and Adults with Learning Disabilities
Manitoba Association of Urban Municipalities
Manitoba Keewatinowi Okimakanak Inc.
Mardon, D.J. et G.N. Ionides
Maritide Co. Limited
Maritime Electric Company, Limited
Maritime Lumber Bureau
Maritime Telegraph and Telephone Company Limited
Marquis, Benoît
Masters, Wayne
Matejko, Alexander J.
Mathes, A.F.
Maund, Jacqueline K.
Maynard, Murray R.
Comité du maire sur les services pour chômeurs (ville de Windsor)
McAllister, Ian
McAllister, Kenneth
McClusky, John B.

McDonald, Neil
McElcheran, William
McLoughlin, Peter F.M.
McRuer, John D.
McWilliam, Shirlie
Meincke, Peter
Mennonite Central Committee Canada
Mensah, Spero
Mental Health Association in Saskatchewan
Métallurgie Frontenac Limitée
Métallurgistes unis d'Amérique
Métallurgistes unis d'Amérique, conseil des métallurgistes de la région de Hamilton
Métallurgistes unis d'Amérique, section 1064
Métallurgistes unis d'Amérique, section 6166
Métallurgistes unis d'Amérique, section 6500
Métallurgistes unis d'Amérique (Whitehorse)
Métivier, Gilles
Meyer, Jack L.
Michael Doyle and Associates Limited
Michael Jarvis Consultants Limited
Michael, Cliff, député provincial
MIDAS Reform Organization of Alberta
Miller, Bernard F.
Miller, J.L.
Mining Association of British Columbia
Minto Family Life Education Centre Inc.
Miramichi Region Development Corporation Inc.
Mitchell, Ian H.
Mobilisation contre la misère
Monenco Limited
Montgomery, James L.M.
Moore, Samuel A.
Morison, George
Morley, Joseph A.
Moss, Lawson Co. Limited
Mouvement canadien pour une fédération mondiale
Mowers, Cleo W.
Municipalité du comté de Halifax
Municipalité du grand Toronto
Municipalité au district de Lunenburg
Municipalité régionale de Dusbury
Municipalité régionale de York
Munro, L'honorable John C.
Murgaski, Victor
Murphy, Rod, député fédéral
Murray, G. Betty
Murray, R.V.
Nance, Phillip et Krista
Narbey, Greg
Nashwaak Consulting
Nasogaluak, William et Doug Billingsley
Nation Nishnawbe-Aski
Nations autochtones unies
Native Canadian Petroleum Association et Canada Geothermal Oil Limited
Native Communications Inc.
Nazaire, Lionel
Neary, Stephen A., député provincial
Neufeld, John W.

Nevison, Myrne
New Brunswick Premier's Council on the Status of Disabled Persons
New Brunswick Telephone Company Limited
New Dawn Enterprises Limited
Newfoundland and Labrador Human Rights Association
Newfoundland Association of Social Workers
Newfoundland Light and Power Co. Limited
Nicholls, A.L.
Nicholson, G. Paul
Nicolaou, Anthony D.
Niemi, Fo
Non-Organized Workers of Thunder Bay
Nordair
Nordicity Group Limited
Norman Regional Development Inc.
Norrie, G.C.
North Shore Citizens Committee for Responsible Forest Management
Northeastern Ontario Energy Conservation Association
Northern Development Council of British Columbia
Northern Flood Committee
Northern Ontario District Council of Lumber and Sawmill Workers Union
Northern Telecom Limited
Northwest Territories Chamber of Mines
Northwest Territories Registered Nurses Association
Northwestern Ontario Municipal Association
Northwestern Ontario Women's Centre
Nouveau parti démocratique de l'Alberta
Nouveau parti démocratique de la Nouvelle-Écosse
Nouveau parti démocratique fédéral de Sudbury
Nouveau parti démocratique du Nouveau-Brunswick
Nova Scotia Farmers' Union
Nova Scotia Federation of Labour
Nova Scotia Nurses' Union
NOVATRON
Nunavut Constitutional Forum
O'Brien, Chris
O'Brien, Terry
Oberlander, H. Peter
Oberle, Frank, député
Oberti, Oberto
Ocean Harvesters Limited
Office canadien pour un renouveau industriel
Office de la pastorale sociale du Diocèse de Québec
Ogden, Michael
Oliver, J.W.
Olshanoski, Stan
Ontario Association of Family Service Agencies
Ontario Business Improvement Area Association
Ontario Federation of Agriculture
Ontario Institute of Agrologists
Ontario Secondary School Teachers' Federation
Operation Solidarity
Ophek, Eli
Orchestre symphonique d'Ottawa
Ordre des comptables agréés du Québec
Ordre des ingénieurs du Québec
Organisation des directeurs des musées d'art canadiens
Osborne, John E.

Otto, Carl H.
Ouellet, L'honorable André
Overs, John E.
Oxley, F.O.
Pacific Group for Policy Alternatives
Palliser Wheat Growers Association
Palmer, James S.
Panarctic Oils Limited
Paradigm Health
Parliament, H.E.
Parti communiste du Canada
Parti communiste du Canada (Colombie-Britannique)
Parti libéral du Manitoba
Parti libéral du Nouveau-Brunswick
Parti libéral du Québec
Parti vert de l'Ontario
Partington, R.J.
Paterson, Ross H.
Paul, Ross H.
Paus-Jenssen, A.
Payne, Fern G.
Payne, G.
Peeters, Martin
Peitchinis, Stephen G.
Percival, Alan Hardy
Perel, Motty
Perley, Daniel R.
Perrault, Charles
Peters, Abe
Peters, H.
Pétro-Canada
Pétromont Inc.
Pettick, Joseph
Pfeifer, Conrad
Pictou County Research and Development Commission
Pionniers du Téléphone d'Amérique (Région 1 - Canada)
Piper, T.C.
Pitfield, L'honorable sénateur P.M.
Placer Development Limited
Planetary Initiative for the World We Choose
Podhy, Pauline
Policy Analysis and Research Management
Pollution Probe
Polysar Limited
Polyvalente «Le Boisé», Atelier de culture
Pomerleau, Hervé
Ponderosa Park Development Company Limited
Porter, Stephen
Pousette, John
Prairie Implement Manufacturers Association
Pratt & Whitney Canada Inc.
Precision Engraving Co. Limited
Presber, T.C.
Prince Edward Island Egg Commodity Marketing Board
Prince Edward Island Federation of Agriculture
Prince Edward Island Potato Marketing Board
Prince George and District Senior Citizens Activity Centre
Prince George Community Arts Council

Prince George Region Development Corporation
Procycle Inc.
Prospectors and Developers Association
Pross, A. Paul
Pugsley, William H.
Pulsifer, Orville B.
Puziak, M.D.
Quittner, J.K.
Ray, A.K.
Raycroft, J.G.
Raynauld, André
Récupération Bois-Francs Inc.
Reese, Peter J.
Registered Nurses' Association of British Columbia
Reid, James F.
Rémillard, Gil
Rental Housing Council of British Columbia
Réseau d'action et d'information pour les femmes
Richard, J.C.
Ricks, James, and Frances A.
Riddell, C.H.
Roberts, Richard
Roberts, Stan C.
Robertson, Alec
Robertson, Gordon
Robson, C.A.
Roussel, Claude
Rowan, William O.
Roy, Fabien
Roy, Réal
Rudnyckyj, J.B.
Rumball, Donald A.
Rupert, Gary B.
Rural Learning Association
Russell, D.P.
Ryan, R. Lloyd
St. Clair College
Salonius, P.O.
Saltsman, Max
Sarasin, André C.
Sarnia/Lambton Economic Development Commission
Saskatchewan Co-ordinating Council on Social Planning
Saskatchewan Council for International Co-operation
Saskatchewan Environmental Society
Saskatchewan Federation of Agriculture
Saskatchewan Mining Association Inc.
Saskatchewan Urban Municipalities Association
Saskatchewan Working Women
Saskatoon Union of Unemployed Workers
Schey, John A.
School of Economic Science
Scott, Anthony
Scott, Christopher
Scott, Donald P.
Scott, James A.
Scott, Paul
Scott, Stephen
Seaboard Lumber Sales Company Limited

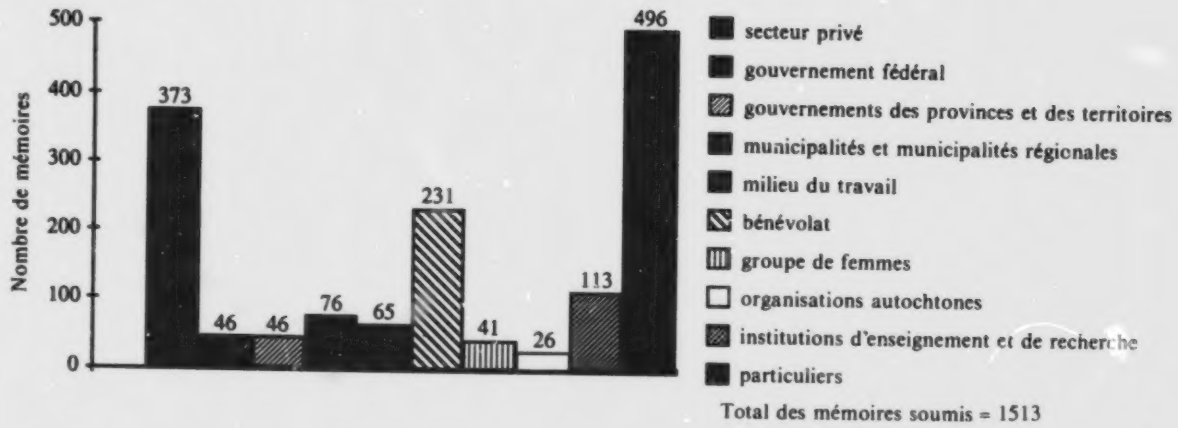
Sebella, Carol John
Seeley, Larry E.
Semotiuk, Andriy J.
Service canadien des forêts
Services familiaux catholiques de la Saskatchewan
Settle, Winston
Sévigny, Roseline et Noëlla Porter
Shargool, Peter D.
Shashka, Gus
Shaw, N.
Shelford, Cyril M.
Shell Canada Limitée
Shepard, Merrill W.
Sheps, Lillian
Shields, R. et W. Sheridan
Shields, William S.
Shiell, Maisie
Shumuk, Ivan
Sierra Club of Western Canada
Simek, Stefan
Simmons, Helen
Simpson, C.H.
Singh, Hira
Singhal, Raj K.
SLACAN
Sloan, A.
Smith International Canada Limited
Smith, Donald S.
Smits, Nel
Smyth, Steven
Snow, Kathleen M.
Snyder, Harold L.
Sobolewski, André
Social Planning and Research Council of Hamilton and District
Social Planning and Review Council of British Columbia
Société canadienne de génie biomédical
Société canadienne de la Croix-Rouge
Société canadienne du génie chimique
Société canadienne pour l'étude de l'enseignement supérieur
Société de développement de Jonquière inc.
Société de développement du Cap-Breton
Société des comptables en management du Canada
Société des fabricants de véhicules à moteur
Société inter-port de Québec
Société Saint-Thomas d'Aquin
Society of Atomic Energy of Canada Limited Professional Employees, Executive (Chalk River)
Society of Atomic Energy of Canada Limited Professional Employees (Pinawa)
Software Industry Development Association
Sommet Québécois de la jeunesse
Sorensen, Lynda, député provincial
Sorrenti, Adam M.
Southern Kings and Queens Community Advisory Board
Spangehl, Ed.
St. Patrick's Social Justice Committee
Staples, Richard
Startin, Don
Station de recherches de Lethbridge

Steering Committee for Implementing the Ecosystem Approach
Stein, Carol
Stewart, Ross et Evaleen Jaager
Steyaert, Octaaf
Student's Administrative Council (Université de Toronto)
Students' Union of Nova Scotia
STOP Inc.
Storefront for Voluntary Agencies
Sub Committee on Youth Unemployment
Sudbury 2001
Sutherland, R.E.
Syndicat des enseignants de la Nouvelle-Écosse
Swanson, M.L.
Sydney Steel Corporation
Syed, Javed
Symes, Beth et Marilou McPhedran
Syms, J.C.
Syndicat canadien de la Fonction publique
Sydnicat des employés de la Fonction publique de l'Ontario
Syndicat des producteurs de bois de la Beauce
Syndicat des travailleurs de la Société Asbestos limitée inc.
Syndicat des travailleurs en communication du Canada
Syndicat international des marins canadiens
Syndicat international des travailleurs de l'automobile, de l'aéronautique et de l'astronautique et des instruments aratoires d'Amérique
Syndicat international des travailleurs du bois d'Amérique
Syndicat national de la Fonction publique provinciale
Syndicat national des cultivateurs
Syndicat national des cultiviateurs (Î.-P.-É.)
Synode général de l'Église épiscopale du Canada
Tallman, F.R.J.
Taylor, A.
Taylor, D. Angus
Technical University of Nova Scotia
Teconomics Limited
Thakur, Hari K.
Therriault, Clément Guy
Thomas, F.R.
Thomas, Morley
Thomas, Roy
Thompson Industrial Commission
Thompson, Brian
Thompson, Dixon
Thompson, Fred G.
Thompson, Kirk
Thunder Bay Economic Development Corporation
Thunder Bay Indian Youth Friendship Society
Thunder Bay Multicultural Association
Toolsie, Rampersand
Toppin, Don
Toronto Jewish Congress
Transalta Utilities Corporation
Travel Industry Association of the Northwest Territories
Trzecieski, Mike A.
TVOntario
Twigg, John
Ubriaco, Rita
Ultramar Canada Inc.

Unemployment Committee of Regina
Union des associations des professeurs des universités de l'Ontario
Union des Indiens de l'Ontario
Union des municipalités du Québec
Union internationale des opérateurs de machines lourdes, section 115
United Church of Canada, Working Unit on Social Issues and Justice
United Grain Growers Limited
United Mine Workers of America, District 18
United Mine Workers of America, District 26
Université de Lethbridge
Université de Régina
Université de Waterloo
Université de Windsor
Université McGill
Université McMaster
Université Mount Saint Vincent
Université Saint-François-Xavier
Université Trent
University College of Cape Breton
University of Alberta Association of Academic Staff
University of Calgary Faculty Association
University of Calgary Students' Union
University of Regina Faculty Association
University of Winnipeg Working Group
Urban Transportation Development Corporation Limited
Ursel, Norman H.
Valcin, Yvon
Van Leeuwen, Bert
Van Roggen, L'honorable sénateur George
Vancouver Island Building and Construction Trades Council
Vancouver Unemployed Action Centre
Vancouver Women in Trades Association
Via Rail Canada Inc.
Ville d'Edmonton
Ville d'Oromocto
Ville d'Ottawa
Ville de Calgary
Ville de Charlottetown
Ville de Chicoutimi
Ville de Fredericton
Ville de Halifax
Ville de Hull
Ville de Lethbridge
Ville de Moncton
Ville de Prescott
Ville de Swan River
Ville de Vancouver
Ville de Windsor
Ville de Yellowknife
Vincent, Kimbell R.
Vogler, Kersten H.O.
Voluntary Planning Board
Volunteer Centre of Calgary
Vosper, Velma
Wahn, J.D.
Wallace, James
Wallace, Scott A.

Walsh, E.D.
Ward, Neil
Wardair International
Warner, G.B.
Warner, I.D.
Watson, John R.
Wayman, Morris
Weaver, Bill W.
Webb, Geoff
Webb, J. Tom
Weeren, Donald J.
Weppler, Reuben
Weser, Ernest J.
Western Constitutional Forum
Western Energy Investments Limited
Western Stock Growers' Association
Western Transportation Advisory Council
Whelan, L'honorable Eugene
White, Walter E.
Whitney, Joanne
Whyte, John Donaldson
Wiggett, Edward G.
Wilkinson, Ken
Willey, Gerald A.
Williams, Merlyn M.
Williamson, Ian B.
Wills, Charles E.
Willson, Bruce F.
Willson, W.H.
Wilson, L.R.
Windsor Coalition for Development
Windsor Women's Incentive Centre
Winnipeg Co-ordinating Committee for Disarmament
Winnipeg Commodity Exchange
Wise, Dorothy
Women Against the Budget
Women and Economic Development Committee of the Northwestern Ontario
Women's Decade Council
Women United for a Non-Exploitive New Age
Women Unlimited
Women's Involvement Committee of Upper Trinity South
Women's Network Inc.
Woodbridge, Reed and Associates Limited
Woods, Elizabeth
Wyeth Limited
Yorston, Wilfred
Young Women's Christian Association of Calgary
Young Women's Christian Association of Canada
Young Women's Christian Association of Metropolitan Toronto
Young Women's Christian Association of Thompson
Young, David R.
Yukon Chamber of Mines
Yukon Territorial Public Service Association
Yukon Visitors Association
Zimmermann, Hans G.

Mémoires soumis à la Commission



Liste des participants des gouvernements provinciaux et des territoires

	Date des audiences
Colombie-Britannique[3]	20 juin 1983[1]
Alberta	18 juin 1983[1] 15 novembre 1983[1]
Saskatchewan	28 mars 1983[1] 23 novembre 1983[2]
Manitoba[3]	29 mars 1983[1] 28 novembre 1983[1]
Ontario	21 février 1983[1] 5 décembre 1983[2]
Québec[3]	28 février 1983[1] 27 octobre 1983[1]
Nouveau-Brunswick	2 juin 1983[1] 23 septembre 1983[2]
Nouvelle-Écosse	18 janvier 1983[1] 13 octobre 1983[1]
Île-du-Prince-Édouard	3 juin 1983[1] 9 décembre 1983[1]
Terre-Neuve et Labrador	24 février 1983[1] 20 septembre 1983[2]
Yukon	31 mars 1983[1] 9 septembre 1983[2]
Territoires du Nord-Ouest	30 mars 1983[1] 12 septembre 1983[2] 27 novembre 1984[1]

[1] audience privée
[2] audience publique
[3] aucun mémoire reçu

ANNEXE C-2

Liste des participants du gouvernement fédéral

	Lieu et date de l'audience
Énergie atomique du Canada, Limitée	Hull, 14 décembre 1983
Service canadien des forêts (Environnement Canada)	N'a pas comparu
Office canadien du poisson salé	St. John's, 21 septembre 1983
Conseil économique du Canada	Toronto, 8 décembre 1983
Environnement Canada	N'a pas comparu
Fondation canadienne pour la protection du patrimoine	Hull, 12 décembre 1983
Ministre de l'Agriculture	Régina, 24 novembre 1983
Ministre des Communications	Montréal, 3 novembre 1983
Ministre de la Consommation et des Corporations	N'a pas comparu
Ministre de la Santé et du Bien-être social	N'a pas comparu
Ministre des Affaires indiennes et du Nord	N'a pas comparu
Ministre du Travail	Ottawa, 16 décembre 1983
Ministre d'État à l'Expansion économique régional et ministre responsable des Sciences et de la Technologie	St. John's, 21 décembre 1983
Ministre d'État au Développement social	Vancouver, 8 septembre 1983
Ministre d'État au Multiculturalisme	N'a pas comparu
Ministre des Transports	Winnipeg, 28 novembre 1983
Ministre responsable de la condition féminine	Ottawa, 15 décembre 1983
Conseil national des recherches du Canada	Hull, 14 décembre 1983
Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada	Hull, 14 décembre 1983
Commission d'énergie du Nord canadien	Whitehorse, 10 septembre 1983
Pétro-Canada	Toronto, 2 décembre 1983
Conseil des sciences du Canada	Hull, 14 décembre 1983
Conseil des normes du Canada	Ottawa, 16 décembre 1983
Via Rail Canada Inc.	Ottawa, 16 décembre 1983

ANNEXE C-3

Liste des participants des gouvernements locaux et régionaux

Ville de Vancouver	6 septembre 1985
District de Chilliwack	6 septembre 1985
Ville de Whitehorse	9 septembre 1983
Ville de Prince George	12 septembre 1983
District de Mackenzie	12 septembre 1983
Village de Pouce Coupe	12 septembre 1983
District régional de Peace River-Liard	12 septembre 1983
Ville de Yellowknife	13 septembre 1983
Ville de Charlottetown	19 septembre 1983
Ville de Sydney	22 septembre 1983
Ville de Moncton	22 septembre 1983
Ville d'Oromocto	N'a pas comparu
Ville de Fredericton	23 septembre 1983
Ville de Frobisher Bay	26 septembre 1983
Ville d'Inuvik	29 septembre 1983
Communauté de Rankin Inlet	1 octobre 1983
Municipalité de Halifax County	11 octobre 1983
Municipalité du district de Lunenberg	N'a pas comparu
Ville de Halifax	13 octobre 1983
Ville de Thunder Bay	17 octobre 1983
Ville de Windsor	17 octobre 1983
Ville de Thompson	19 octobre 1983
District de Lynn Lake	19 octobre 1983
Municipalité régionale de Sudbury	19 octobre 1983
Ville de Jonquière	27 octobre 1983
Municipalité de Shipshaw	27 octobre 1983
Ville de Saint-Georges-de-Beauce	N'a pas comparu
Ville de Chicoutimi	27 octobre 1983
Ville de Montréal	31 octobre 1983
Ville d'Anjou	31 octobre 1983
Ville de Calgary	7 novembre 1983
Ville de Lethbridge	10 novembre 1983
Ville d'Edmonton	14 novembre 1983
Ville de Régina	23 novembre 1983
Ville de Swan River	N'a pas comparu

Ville de Winnipeg	28 novembre 1983
Municipalité du grand Toronto	1 décembre 1983
Corporation de la circonscription de York Est	N'a pas comparu
Municipalité de York	9 décembre 1983
Ville de Prescott	N'a pas comparu
Ville de Carlyle	12 décembre 1983
Ville d'Ottawa	16 décembre 1983
Ville de Hull	16 décembre 1983

Liste des participants aux audiences publiques Automne 1983

Vancouver, Colombie-Britannique
le 6 septembre 1983

Association des manufacturiers canadiens
Vern C. German, président
William B. Boggs, ancien président; président, Canada Systems Group
Doreen Braverman, directeur; président, Fleming Decal and Sign Limited.
Peter O'Dell, directeur; directeur général, Borden Chemical, division de l'Ouest
Graeme C. Hughes, vice-président exécutif et secrétaire
J. Laurent Thibault, vice-président exécutif
Charles Garneau, secrétaire adjoint du conseil

Conseil canadien de développement social
Michael Clague, président, conseil d'administration
Terrance Hunsley, directeur général

Ville de Vancouver
Michael Harcourt, maire de Vancouver
Brian Carter, économiste-conseil, Vancouver Economic Advisory Commission
Thomas Hutton, secrétariat du VEAC; directeur adjoint, Bureau de développement économique, ville de Vancouver
Stuart Backerman, planificateur social (Affaires culturelles), département de planification sociale, ville de Vancouver
Shirley Chan, adjointe de direction

Opération Solidarity
Art Kube, président, Fédération du travail de la Colombie-Britannique
Larry Kuehn, président, Fédération des enseignants de la Colombie-Britannique
Pam Chapple, Health Sciences Association
Nora Paton, chef de la direction, B.C. Nurses' Union
Clay Perry, Fédération du travail de la Colombie-Britannique

District de Chilliwack
G.B. Clark, maire de Chilliwack
Jerry Pirie, échevin

Pacific Group for Policy Alternatives
David D. Schreck, Pacific Group Steering Committee
David Rice, Pacific Group Steering Committee

B.C. Central Credit Union
Harry A. Down, chef de la direction, First Pacific Credit Union
P.P. Podovinikoff, chef de la direction, B.C. Central Credit Union
Richard J. Thomas, directeur, Affaires gouvernementales

Mining Association of British Columbia
Tex C. Enemark, président et chef de la direction
A.J. Petrina, vice-président principal et chef de la direction, Placer Development Limited
Ralph W. Huenemann, directeur de la recherche, Mining Association of British Columbia

Vancouver, Colombie-Britannique
le 7 septembre 1983

Tribune thématique : l'économie mondiale
L'Honorable sénateur George Van Roggen
Bernard Wood, directeur, Institut Nord-Sud
Philip C. Barter, président, Bureau de commerce de Vancouver
Jim Matkin, président, Employers' Council of British Columbia
Michael Goldberg, doyen adjoint, faculté des affaires commerciales, Université de la Colombie-Britannique
Jack Munro, président, Syndicat international des travailleurs du bois d'Amérique, conseil régional no. 1
Philip Legg, directeur adjoint de recherche, Syndicat international des travailleurs du bois d'Amérique, conseil régional no. 1

British Columbia and Yukon Territory Building and Construction Trades Council
Roy Gautier, président
Clive Little, directeur, communications et éducation

Mainland Dairymen's Association
Albert Van Esch

The Roberts Group
Stan C. Roberts, président, Fraser Resources Inc.; président, Swinwood and Associates Inc.

Registered Nurses' Association of British Columbia
Bernadet Ratsoy, présidente
Gloria Parker, vice-présidente
Pat Cutshall, directrice générale
Elizabeth Kirkwood, directrice

British Columbia Health Association
Charles W. Grierson, président
Patricia Wadsworth, directrice générale
E.M. Tomasky, directeur général adjoint, services administratifs

Vancouver, Colombie Britannique
le 8 septembre 1983

Association of British Columbia Professional Foresters
Peter Ackhurst, président; directeur de la sylviculture pour la région de Vancouver, ministère de la Sylviculture de Colombie-Britannique
William Dumont, vice-président
R. Jones, forestier-conseil

Council of Forest Industries of British Columbia
Ron Longstaffe, président; vice-président exécutif, Canadian Forest Products Limited
David McInnes, premier vice-président du conseil; président et chef de la direction, Weyerhaueser Canada Limited
Tom Rust, ancien président du conseil; président et chef de la direction, Crown Zellerbach Canada Limited
Don Lanskail, président et chef de la direction

Peter McCormick et Gordon Gibson

L'Honorable sénateur Jack Austin, ministre d'État au Développement social

Fédération des franco-colombiens
Marc Roy, président
Claude Roberge, agent politique et économique
Pierre Lapointe, président, Chambre de commerce franco-colombienne

Assembly of British Columbia Arts Councils
Donna V. Yates, président
Bruce Hunter, directeur; trésorier honoraire, Community Arts Council of Vancouver
Anne Macdonald, directrice générale, Community Arts Council of Vancouver

Placer Development Limited
C. Allen Born, président, président du conseil et chef de la direction

H.N. Halvorson Consultants Limited
H.N. Halvorson

Centre for Continuing Education (Université de la Colombie-Britannique)
Ann Ironside, directrice du programme d'affaires publiques; présidente, Canadian Association for Adult Education
Vince Battistelli, directeur associé

David R. Young

Vancouver, Colombie Britannique
le 9 septembre 1983

The British Columbia Law Union
Judi Gedye, avocate
Craig Paterson, avocat
Doug Sanders, professeur de droit, Université de la Colombie-Britannique
Paisley Woodward, recherche

Fondation Asie-Pacifique du Canada
John Bruk, président

British Columbia Association of Social Workers
Stuart Alcock, vice-président
Christopher J. Walmsley, directeur général

Social Planning and Review Council of British Columbia
Tim Beachy, président
Richard B. Splane, ancien président
Virginia Langdon, directrice générale

Federated Anti-Poverty Groups of B.C.
Gus Long, rédacteur en chef
Barbara Davies, coordonnatrice, Co-Pro
Mary Billick, coordonnatrice, Community Housing Registry

First United Church
Leslie Black, travailleuse communautaire
Linda Ervin, ministre déléguée et travailleuse communautaire

British Columbians for Mentally Handicapped People
Val Fish, présidente; présentatrice-emploi
Janice Balfour, présentatrice-logement
Jim Balfour, adjoint à la présidente
Peter Russell, People First, North Shore

André Sobolewski

Women Against the Budget
Diane Ellis, Women's Research Centre
Megan Ellis, Women Against the Budget

Bill W. Weaver

Vancouver Women in Trades Association
Kate Braid
Allison Stewart
J. Blair

British Columbia Institute of Technology
Gordon Thom, président
Drug Svetic, vice-président de l'éducation
Craig Greenhill, directeur de la planification
Duncan MacPherson, vice-président de l'administration; intendant
David Hume, conseiller provincial

Whitehorse, Yukon
le 9 septembre 1983

Gouvernement du Yukon
L'Honorable C.W. Pearson, commissaire
J. Ferbey, sous-ministre du Développement économique et des Affaires intergouvernementales
F. Fingland, sous-ministre des Finances

Ville de Whitehorse
Florence Whyard, mairesse de Whitehorse
John Pearce, échevin

Whitehorse, Yukon
le 10 septembre 1983

Yukon Visitors' Association
Barry Redfern, directeur général
June Hampton, présidente
William Braden, comité des relations gouvernement-industrie

Commission d'énergie du Nord canadien
J. Smith, président du conseil et chef de la direction
Harold Kaldor, administrateur régional
Mel Foster, conseiller financier

Association des communautés du Yukon
André Carrell, directeur général

Conseil des Indiens du Yukon
Joe Willie, vice-président, développement économique

Chambre de commerce de Whitehorse
Patrick Dixon, président

Yukon Chamber of Mines
G. MacDonald, président

Association des enseignants du Yukon
G. Johnston

Association de la Fonction publique du territoire du Yukon
Jim McCullough, agent d'affaires

Métallurgistes unis d'Amérique
B. Rudychuk
S. Frei, président, section 8243 (Faro)
J. Kline, président, section 953 (Tungsten)
D. Rody

Conseil de la situation de la femme
Audrey Lougheed

Yellowknife, Territoires du Nord-Ouest
le 12 septembre 1983

Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest
L'Honorable Arnold James McCallum, ministre du Développement économique et du Tourisme

Association des Métis des Territoires du Nord-Ouest
Wally Firth, président
Harold Cook, vice-président
Larry Tourangeau, vice-président

Northwest Territories Chamber of Mines
Terrence Daniels, directeur général

Association des consommateurs du Canada (Yukon)
Sandra Ketchum, présidente
Chris Tricoteux, vice-président
Anna-Marie Dawe, Conseil national des Territoires du Nord-Ouest
Joan Halpenny, ancienne présidente

Northwest Territories Registered Nurses' Association
Patricia Felhaver, présidente

Northwest Territories Motor Transport Association
M. Ladorbruk

Fédération des enseignants des Territoires du Nord-Ouest
Blake Lyons

Yellowknife, Territoires du Nord-Ouest
le 13 septembre 1983

Association des municipalités des Territoires du Nord-Ouest
Anita Perry, directrice générale

Chambre de commerce d'Inuvik
D. Hill, directeur général

Nation Déné des Territoires du Nord-Ouest
Steven Kakfwi

Nunavut Constitutional Forum
L'Honorable Dennis Patterson, président

Linda Sorenson, député provincial

Ville de Yellowknife
Michael Ballantyne, maire de Yellowknife

Travel Industry Association of the Northwest Territories
Patricia McMahon
Andrew Goussaert
Albert Eggenberger

Storefront for Voluntary Agencies
Elizabeth Seaton, directrice générale
Gary Lathan, directeur général, YWCA
Michèle Boon, présidente, YWCA
Eya Lewycky, directeur général, Mental Health N.W.T.
Chris Allerston, directeur, Yellowknife Day Care Association

Association de la Fonction publique des Territoires du Nord-Ouest
Andrew T. Lamb

Stefan Simek

Northwest Territories Friendship Centres
Tom Eagle, président

Prince George, Colombie-Britannique
le 12 septembre 1983

M. O'Connor

Northern Development Council of British Columbia
E. Mercier, président; maire de Prince George
J. Hannam, président adjoint; président du conseil, district régional de Peace River-Liard
M. Laloge, maire du village de Pouce Coupe
V. Ciccone, administrateur, district de Mackenzie

College of New Caledonia
Charles J. McCaffray, directeur

Conseil tribal Carrier Sekani
Archie Patrick, président
Edward John, président, Tunnisal Timber

Prince George and District Senior Citizens Activity Centre Society
A. Holdner, président
K. Matthews, directeur
Z. Taylor, secrétaire

Immigrant and Multicultural Services Society
Dietrich Elias, vice-président
R. Yip, président des finances
G. Baldwin, conseiller juridique

Centraide de Prince George et district
Murry Krause, directeur général
Maureen Pfliger, directrice générale, Prince George Crises Intervention Society
Susan Cook, directrice régionale, Société canadienne de la Croix-Rouge (Nord de la Colombie-Britannique et Yukon)
Mike Millard, directeur général, YM/YMCA
Brian Gardiner, directeur général, Big Brothers/Big Sisters
Lorna Dittmar, directrice générale, Prince George Association for Individuals with Mental Handicaps

Community Seminar
Charles J. McCaffray, directeur, College of New Caledonia
M. Hill, Aim High : association pour les déficients mentaux
Monica Becott, Town Centre Business Association
John Backhouse, échevin; bibliothécaire régional, College of New Caledonia
L. Dino, bibliothécaire en chef, bibliothèque publique de Prince George

Paul McCallum

Prince George, Colombie-Britannique
le 13 septembre 1983

Council on Forest Industries, Northern Interior Lumber Sector
John F. Whitmer, président, Balfour Forest Products Inc.
Russ J. Clinton, vice-président, Woodlands, West Fraser Mills Limited

Don H. Gould, directeur général, The Pas Lumber Company Limited
Mark H. Gunther, vice-président du groupe, pâtes et papiers, Canadian Forest Products Limited

Conseil du travail de Prince George et district
Donna Sacuta, secrétaire-trésorière
C. Hatherly, conseil exécutif
Ernie Myers, conseil exécutif
Bev Robinson, coordonnatrice, Prince George Unemployed Action Centre

Chambre de commerce de Prince George
Richard Ingram, président

Robert Dhensaw

Prince George Region Development Corporation
B. Philips, président
D. McMann, directeur

Commission de développement économique, district régional de Cariboo
Mary Ellen Glover, commissaire au développement économique
R. Fossum
L. Urquhart

Victoria, Colombie-Britannique
le 14 septembre 1983

Software Industry Development Association
D. H. Keen, président
R. Fast, vice-président; président, Canadian Information Processing Society
Raymond G. Ginnever, directeur, KG Consulting Limited
Len Bruton, doyen, faculté de génie, Université de Victoria
Donald A. Alexander, Intercontinental Computer Technology Limited

L'Honorable Jack Davis, député provincial

Rod Dobell, professeur d'administration, Université de Victoria

Chambre de commerce du grand Victoria
W. T. Anderson, ancien président
A. Lane, ancien président
J. Currie, vice-président
C. Steele, ancien président

Sierra Club of Western Canada
Jim Bonfonti, président
Michael Doherty, représentant de la conservation régionale

Capital Families
Bernice Levitz Packford, directrice générale
David Nordstrom, coordonnateur, programme Links pour parents d'adolescents

Victoria, Colombie-Britannique
le 15 septembre 1983

Vancouver Island Building and Construction Trades Council
Jack Zettler, administrateur
Christopher Jones, secrétaire-trésorier

Keith Cowan

G. W. MacLaren

District de Shuswap-Revelstoke
Cliff Michael, député provincial
Marlene Floss
George Gybo

Conseil du travail de Victoria
J. W. Groves, secrétaire-trésorier

Groupe d'action pour la situation de la femme
Stella Lord, comité de coordination
Diana Butler, trésorière

Frances A. Ricks, School of Child Care, Université de Victoria et
Jim Ricks, directeur, services intégrés, développement de l'enfant et de la famille

Nations autochtones unies, zone cinq
Vic Wells, président du conseil
M. Crossley

Conseil tribal Nuu-chah-nulth
George Watts, président

Local Exchange Trading System
Michael Linton, administrateur
Lori Milne, conseillère

Women United for a Non-Exploitive New Age
Mary Christodoulou, coordonnatrice

Conseil communautaire du grand Victoria
James Anglin, vice-président
Derek Dashwood

Charlottetown, Île-du-Prince-Édouard
le 19 septembre 1983

Chambre de commerce de Charlottetown
David W. Hooley, président
Keith Mullins, directeur général

Chambre de commerce des provinces de l'Atlantique
William Wedlock, président, Summerside (Î.-P.-É.)
Stuart Peters, président désigné et vice-président, Halifax (N.-É.)
J. Kenneth Langdon, président, Moncton (N.-B.)

Chambre de commerce du grand Summerside
Derek D. Key, président désigné
Earl G. Cannon, directeur général

Association des manufacturiers canadiens (Î.-P.-É.)
Wendell MacDonald, président désigné
John Morrisson, vice-président
C. M. Hickey, secrétaire-directeur

Ville de Charlottetown
Frank Moran, maire de Charlottetown
George MacDonald, échevin; président, conseil de planification de la ville
Harry Gaudet, agent de développement

Maritime Electric Company Limited
R. W. Smith, président
W. G. Lea, conseiller et directeur

Horace B. Carver, député provincial

Syndicat national des cultivateurs
Marie Hendricken, comité consultatif de la femme
Alan Ling

Prince Edward Island Federation of Agriculture
Eldred Simmons, président
Eric Hammill, secrétaire-directeur

Prince Edward Island Egg Commodity Marketing Board
Bert Haneveld, président
A. Macdonald, directeur

Donald Glendenning, président, Collège Holland

Comité d'action sociale du diocèse catholique de Charlottetown
Mary Boyd, directrice
Michael Leclair
J. P. Hendriken

Conseil consultatif sur la situation de la femme de l'Île-du-Prince-Édouard
D. M. Crane
H. Orford
H. Macdonald

Saint John's, Terre-Neuve
le 20 septembre 1983

Fédération des municipalités de Terre-Neuve et du Labrador
Ron Fagan, président
Doug Smith, directeur général

Ocean Harvesters Limited
Alec Moores, directeur général

Gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador
L'Honorable Brian Peckford, Premier ministre
Cyril Abery, sous-ministre, Secrétariat des Affaires intergouvernementales
B.E. Knight, directeur, programmes économiques et sociaux, Secrétariat des Affaires intergouvernementales
David Vardy, greffier du conseil exécutif

Newfoundland Light and Power Co. Limited
D. Templeton, président
A. Ryan, vice-président, directeur général
D. Black, conseiller juridique
J. Landrigan, analyste du personnel

Fédération du travail de Terre-Neuve et du Labrador
William A. Parsons, président
Frank Taylor, secrétaire-trésorier
Nancy Riche, vice-présidente de l'Est
D. McGrath, Newfoundland Fish Food and Allied Workers Union

Women's Involvement Committee of Upper Trinity South
Wendy Murdoch, présidente
Florence Cranford
Evelyn Cranford

Harold L. Snyder, directeur, Centre for Cold Ocean Resources Engineering, Université Mémorial de Terre-Neuve

Abe Peters, président, ACTRA (Terre-Neuve et Labrador)

P. Dunn

Newfoundland and Labrador Human Rights Association
B. Riggs, président

Saint John's, Terre-Neuve
le 21 septembre 1983

Bureau de commerce de Saint John's
Bernie Beckett, vice-président, Affaires gouvernementales
Greg Canning, directeur de législation
Doug May, comité de la Commission royale
Brian Greene, directeur général adjoint

William Wells, président, Office canadien du poisson salé

L'Honorable Donald Johnston, ministre d'État pour le Développement économique et régional et ministre d'État pour la Science et la Technologie
Harry Swain, secrétaire ministériel, MEDER
Gordon Slade, coordonnateur économique fédéral, Terre-Neuve

Parti libéral de Terre-Neuve
Steven A. Neary, chef de l'Opposition
Melvin Baker, chercheur

Conseil consultatif provincial sur la situation de la femme de (Terre-Neuve et Labrador)
Ann Bell, présidente
Nancy Riche, vice-présidente, région Est, Fédération du travail de Terre-Neuve et du Labrador
D. Robbins, administratrice

Faculté d'administration des affaires (Université Memorial de Terre-Neuve)
James Barnes, doyen de la faculté d'administration
Robert Sexty, professeur

Conseil des arts de Terre-Neuve et du Labrador
Ken Pittman, directeur général

Newfoundland Association of Social Workers
Wanda Lundrigan, présidente
Maureen Browne, présidente, Social Policy and Planning Council

Conseil des services communautaires de Terre-Neuve et du Labrador
Karen McGrath, présidente
John O'Brien, trésorier, président du conseil, comité de recherche
Frank Hawkins, ancien président
Penelope Rowe, directrice générale

Conseil consultatif sur la jeunesse de Terre-Neuve et du Labrador
Sean Daley, président
Alanna M. Hanrahan, secrétaire générale
Douglas Riche, coordonnateur provincial

Sydney, Nouvelle-Écosse
le 22 septembre 1983

Cape Breton Joint Expenditure Board
Jim Cunningham, directeur général
J. Wadden, directeur, comté du Cap-Breton
M. Macdonald, maire de Sydney
J. MacCormack, administrateur, développement social et communautaire, ville de Sydney

Cape Breton Development Corporation
A. Roy Maclean, vice-président, planification générale
John Dodge, vice-président, développement industriel
A. Verschuren, directeur, planification à long terme

Sydney Steel Corporation
J. D. Coffin, directeur de la circulation
H. S. MacLeod, adjoint administratif du président
L. A. Hicks, directeur des services commerciaux
J. W. Macdonald, directeur du marketing

Métallurgistes unis d'Amérique, section 1064
Paul Grezel, président
Benny O'Neill, secrétaire financier
Winston S. Ruck, représentant du personnel

United Mine Workers of America, District 26
Bob Burchell, International Teller, Canada

University College of Cape Breton
W. M. Reid, président

Bureau de commerce de la zone industrielle du Cap-Breton
Hector Dipersio, président
Wayne Lorway, président, comité des Affaires gouvernementales
W. MacIntyre

Coalition des organismes sociaux du Cap-Breton
Le révérend J. Capstick, président
Soeur P. Butts, politicienne, University College of Cape Breton
Richard Sevigny, directeur, Services familiaux de l'Est de la Nouvelle-Écosse
J. Currie, directeur de la sidérurgie à la Sydney Steel Corporation
Mary Kay MacLeod, Institut Beaton, University College of Cape Breton

L'Honorable Vincent J. MacLean, député provincial

Women Unlimited
Elizabeth Cusack Walsh
Cheryl AuCoin
Fran Manson

Fédération des corporations de développement communautaire du Canada
Greg MacLeod, président
Tom O'Leary, directeur général

New Dawn Enterprises Limited
R. MacSween, président
Marcel Leroy, conseil d'administration
John Hanratty, agent de recherche

Le révérend A. Maroun, président, Cape Breton Alternate Energy Society

Moncton, Nouveau-Brunswick
le 22 septembre 1983

Ville de Moncton
George S. Rideout, maire de Moncton
Murray MacLean, administrateur de la ville

Conseil économique du Nouveau-Brunswick inc.
Jean Chiasson, président
Ronald Leblanc, professeur d'économie, Université de Moncton
Rino Volpé, vice-président, Marketing, Compagnie Assomption Mutuelle-Vie
Valmond Chiasson, président, Association des empaqueteurs de poisson du Nouveau-Brunswick
Georges Wybouw, directeur, centre de recherche en administration, Université de Moncton

Activités-Jeunesse
Marie-France LeFort, présidente
Joseph LaBelle, directeur général

René Didier, doyen de la faculté d'administration, Université de Moncton

Fédération des associations de professeurs d'université du Nouveau-Brunswick
C.W.J. Eliot, président
Catherine Dagg-Murphy, directrice générale
Donald Poirier
Arsène Richard

Conseil canadien des pêcheries
Ronald W. Bulmer, président
Ian Langlands, ancien président; vice-président, National Sea Products Limited
F.J. Frontain, vice-président national, directeur du marketing, United Maritime Fishermen

Fédération du travail du Nouveau-Brunswick
Timothy McCarthy, président
J. Albert Richardson, secrétaire-trésorier
John Murphy, secrétaire exécutif

Association des Métis et des Indiens non inscrits du Nouveau-Brunswick
Philip D. Fraser, vice-président

Centre de bénévolat de Moncton
Steven Campbell, président, conseil consultatif

Conseil consultatif sur la condition de la femme du Nouveau-Brunswick
Madeleine LeBlanc, présidente du conseil
Elspeth Tullock, chercheuse

Bernard Bujold

Fredericton, Nouveau-Brunswick
le 23 septembre 1983

Ville de Fredericton
Elbridge Wilkins, maire de Fredericton
George Robinson, conseiller
Richard Danziger, directeur de la planification
John Robison, administrateur de la ville

Capital Region Development Commission Inc.
John S. MacGillivray, président
Stanley R. Price, directeur général
Linda M. Furlought, adjointe du directeur général
G. Robinson

Maritime Lumber Bureau
Anthony E. Rumbold, directeur général

New Brunswick Telephone Company Limited
James A. Coombs, vice-président des opérations

Gouvernement du Nouveau-Brunswick
L'Honorable Richard Hatfield, Premier ministre

Parti libéral du Nouveau-Brunswick
J. Raymond Frenette, chef de l'Opposition
Ronald LeBlanc, conseiller économique
William Connell, chercheur, bureau de l'Opposition

Nouveau parti démocratique du Nouveau-Brunswick
Robert Hall, député provincial
Tom Good, député provincial; critique des Finances et de l'Énergie
David Brown, député provincial; critique des Services sociaux
Allayne Armstrong, député provincial; critique des questions féminines
Jules Halé, conseil de Beresford

Bureau de commerce de Saint John
Mary E. Travis, présidente
Lynda A. Heffernan, directrice générale
Paul Hansen, directeur adjoint, Commission du développement régional de Saint John-Fundy

Chambre de commerce de Fredericton
Bryan Ferguson, expert-conseil
David McClure, vente d'ordinateurs
Josh Shea, directeur gérant, Modern Building Cleaning (NB) Limited

Centraide de Fredericton
J. Andrew Cook, président
Kenneth Bartlett, comité exécutif
Sharon Cupples, directrice

Association of University of New Brunswick Teachers
Gerald M. Clarke, président
Allan Sharp, vice-président
Jon Thompson, ancien président

Faculty Association of St. Thomas University
Howard Cody, professeur adjoint, sciences politiques
Claudia Whalen, professeur adjoint, psychologie
Joan McFarland, professeur adjoint, économie
John Patterson, professeur adjoint, langues romanes, français
Roger Moore, professeur de langues romanes, espagnol

Peter Salonius

Frobisher Bay, Territoires du Nord-Ouest
le 26 septembre 1983

John Amagoalik

Martine Johnson, maire de Frobisher Bay

Cynthia Mallin, Baffin Tourist Association

William Kungl, président, Chambre de commerce

Des Micklos, Frobisher Inn

Brian Pearson

Cambridge Bay, Territoires du Nord-Ouest
le 28 septembre 1983

Pearl Benijk, agent de communications, Association inuit de Kitikmeot

Don McGillivery, professeur

Stephen Bedingfield, Cambridge Bay Housing Association

Peter Scott, directeur, développement économique et tourisme, gouvernement des Territoires du Nord-Ouest

Keith Peterson, agent commercial, gouvernement des Territoires du Nord-Ouest

Cambridge Bay, Territoires du Nord-Ouest
le 29 septembre 1983

George Hargrave, responsable de la formation, Société inuit de télédiffusion

Élèves de l'école Ilihakuik

Howard Jones

John Komack, Ikaluktutiak Eskimo Co-operative

Harold Greary, gérant, Fred. H. Ross and Associates

Résidents de Cambridge Bay

Inuvik, Territoires du Nord-Ouest
le 29 septembre 1983

John Hill, maire adjoint, Inuvik

Doug Billingsley

William Nasogaluak

Gary Morrison, Association des enseignants des Territoires du Nord-Ouest

Chef MacCaulley, Bande Déné d'Inuvik

Cynthia Creelman Hill

Tuktoyaktuk, Territoires du Nord-Ouest
le 30 septembre 1983

Le père Lemeur

Rankin Inlet, Territoires du Nord-Ouest
le 1er octobre 1983

Henry Kablalik, maire adjoint, Rankin Inlet

Peter Ernerk, Association inuit du Keewatin

George Wesko

Cathy Towtongie, directrice générale, conseil régional du Keewatin

John Todd, président, Chambre de commerce du Keewatin

Jack Anawak, vice-président, Association inuit du Keewatin

David Mellany, conseiller écologique

Gordon Ray, assemblée législative, Keewatin Nord

Caroline Anawak, Rankin Inlet Community Education Committee

Halifax, Nouvelle-Écosse
le 11 octobre 1983

Université Mount St. Vincent
Margaret Fulton, présidente
Christine Ball, coordonnatrice, programme d'études de la femme
Susan Clark, doyenne, développement des ressources professionelles et humaines
Wendy MacLean, professeur-adjoint en économie

Britex Limited
Sandy Archibald, président

Municipalité de Halifax County
Arthur MacKenzie, directeur
Murdock MacKay, président, Halifax County Industrial Commission
Kenneth Meech, chef de la direction
Jack MacLeod, conseiller, Halifax County Industrial Commission

Technical University of Nova Scotia
J. Clair Callaghan, président
Les Jaeger, adjoint spécial du président
Donald A. Roy, doyen, faculté de génie
E. Banniassad, doyen, faculté d'architecture
William Smith, coordonateur de programmes spéciaux

Novatron Information Corporation
Daniel F. Potter, président et chef de la direction

Fédération du travail de la Nouvelle-Écosse
J.K. Bell, secrétaire-trésorier
Leo F. Mackay, secrétaire général

Voluntary Planning Board
Allan C. Shaw, président
Lance R. Hale, directeur général

Chambre de commerce de Dartmouth
Robert Adams, président
Robert A. Guildford, ancien président
Peter J. Meltam, ancien président
Philip Raymond, président, comité du parc industriel Burnside
John Ross, président, comité des affaires civiles
Robert Yorston, président, comité du commerce de détail
Roger Perry, président, comité des impôts
Peter F. Dorrington, président, comité spécial sur la Commission royale

Commission des transports des provinces de l'Atlantique
E.S. Bailey, président
Craig Dickson, directeur général
Austin S. Durant, principal analyste de la circulation

Ecology Action Centre
Susan Holtz, chercheur principal

Nouveau parti démocratique de la Nouvelle-Écosse
Alexa McDonough, député provincial, chef du NPD de la Nouvelle-Écosse
Michael Bradfield, député provincial, critique des Ressources

Halifax, Nouvelle-Écosse
le 12 octobre 1983

Tribune thématique : le développement régional
Fred MacKinnon, directeur, Senior Citizens' Secretariat
David M. Mann, président, Conseil économique des provinces de l'Atlantique; vice-président, Pétro-Canada
David A. Ganong, président, Ganong Brothers; premier vice-président, Conseil économique des provinces de l'Atlantique
William Belliveau, président, Info Marketing Limited; vice-président, Conseil économique des provinces de l'Atlantique
Angus A. Bruneau, président, Bruneau Resources Management Limited
Paul LePage, directeur de subdivision, région de l'Atlantique, Métallurgistes unis d'Amérique

Organisation nationale anti-pauvreté
Patrick Johnston, directeur général
Marie Hamilton, président, Halifax-Dartmouth Anti-Poverty Organization
Linda Gregory, président, Alert, Île-du-Prince-Édouard

Human Resources Development Association
Harold D. Crowell, président; directeur de la planification sociale, ville de Halifax
Daniel Hunter, directeur général

Bureau de commerce de Halifax
Robert P. Radchuck, président
Ross Haynes, directeur
William Moore, président, comité de développement économique

Syndicat des enseignants de la Nouvelle-Écosse
Harold P. Doucette, président
Norman Fergusson, secrétaire général
W. Ron MacPherson, adjoint exécutif

Maritime Telegraph and Telephone Company Limited
E. J. Hicks, vice-président, finances et administration
Joseph Morley

Halifax, Nouvelle-Écosse
le 13 octobre 1983

Ville de Halifax
Peter Connell, directeur, génie et travaux; administrateur civil par intérim
Bernard Smith, directeur financier

Health Coalition of Nova Scotia
Ian Johnson, président du conseil
Leo McKay, vice-président du conseil
Mary Morison, Nova Scotia Women's Action Committee

Corporation des retraités canadiens intéressés
Doreen Fraser, présidente
Edith Harvie, directrice

Nova Scotia Nurses' Union
Lois Hall, présidente
Thomas Patterson, directeur général
John Yates, agent des relations de travail

Pictou County Research and Development Commission
B. MacCulloch, directeur général

Sandy Cameron, chef de l'Opposition, Nouvelle-Écosse

Fédération acadienne de la Nouvelle-Écosse
Gilles LeBlanc, président
Marie-Germaine d'Entremont, responsable du dossier économique
Denise Samson, directrice générale

Marine Workers Federation of Nova Scotia
Rick Clarke, président
James Bell, secrétaire-trésorier

Jim Lotz, propriétaire-directeur, Jim Lotz Associates

Administration du pétrole et du gaz des terres du Canada, bureau de la Nouvelle-Écosse
Win Potter, directeur général
Maurice Taschereau, administrateur

Thunder Bay, Ontario
le 17 octobre 1983

Thunder Bay Economic Development Corporation
James Johnson, président du conseil
Richard Charbonneau, directeur général

C. A. Benson, professeur adjoint, exploitation forestière, Université Lakehead

Association forestière canadienne
John Fisher, président et chef de la direction
Charles Carter, ancien président du conseil; président, Great Lakes Forest Products
Howard Hart, président
Gordon Minnes, secrétaire
David Wilson, directeur, services économiques et statistiques
David Barron, directeur adjoint, exploitation forestière

Northern Ontario District Council of Lumber and Sawmill Workers Union
Tulio Mior, président, Northern Ontario District Council
Fred Miron, président, Lumber and Sawmill Workers Union, section 2693
Erik J. Hautala, vice-président, Lumber and Sawmill Workers Union, section 2693

Conseil du travail de Thunder Bay et district
Wayne Doherty, président
Frank Mazur, vice-président

Iain Angus

Ruth Cunningham, directrice, programme des femmes, Confederation College

Northwestern Ontario Women's Centre
Fiona Karlstedt, administratrice
Margot Blight

Non-Organized Workers of Thunder Bay
Glen Chochla, président
Guy Guinter

Denis Langelier, coordonnateur, programme des arts de la scène, Confederation College

Chambre de commerce Northwest Inc.
W. G. Brayshaw, coordonnateur du programme

Fédération des sociétés canadiennes d'assistance aux animaux
Nancy Erickson, présidente

Rita Ubriaco

Thunder Bay Multicultural Association
Frank Obljubek, président
Peter Michailishin, vice-président
John Potestio, vice-président

Joy Fedorick

Richard Staples

Thunder Bay, Ontario
le 18 octobre 1983

Conseil des Églises de Thunder Bay et district
Le révérend Richard Darling, Église baptiste
Le révérend Ralph Fluit, Église chrétienne réformée
Le révérend Bernard Lee, Église unie
L'évêque John O'Mara, Église catholique

Bert Curtis, président de Confederation College

Norman Grace, conseiller en développement

Hawker Siddeley Canada Inc.
D. T. Nelligan, directeur des finances, Canadian Car Division

Association forestière canadienne
K. A. Armson, président

Northwestern Ontario Municipal Association
John Parry, président et maire de la ville de Sioux Lookout

Conseil de planification sociale de Lakehead
Don Smith, directeur général
Prue Morton, ancien président

Economic Development Committee, Northwestern Women's Decade Council
Liz Poulin, présidente du conseil
L. Wall, comité de développement économique

Thunder Bay Indian Youth Friendship Society
Xavier Michon, directeur général
Leslie Nawagesic, directrice de programme

Nation Nishnawbe-Aski
Frank Beardy, grand chef
Dennis Cromartie, commissaire

Windsor, Ontario
le 17 octobre 1983

Ville de Windsor
Elizabeth Kishkon, mairesse de Windsor
Michael Brode, adjoint administratif

Sous-comité sur le chômage chez les jeunes, Comité du maire sur les services pour chômeurs
Carol Libby, présidente du conseil; directrice du counselling pour jeunes chômeurs, St. Clair College

Windsor Coalition for Development
Le révérend Robert Warden, directeur général

Third World Resource Centre
George Crowell

Wyeth Limited
Peter Van Den Eynde, président et directeur général

International Business Studies Research Institute, Université de Windsor
Jay Michael Hoffman, adjoint de recherche diplômé
Neil Martin Zworth, adjoint de recherche diplômé

St. Clair College of Applied Arts and Technology
Bruce McAusland, président
T.V. McCarthy, directeur général, planification et développement pédagogique

Windsor Women's Incentive Centre
Joan Jolin, directrice générale
Sheelagh Conway, ancienne directrice générale
Cathy Rohler, coordonnatrice d'atelier
Eilleen Forshaw, conseil d'administration

Lucy Holman

Ontario Business Improvement Area Association
David Novick, président

Fraternité unie des charpentiers et menuisiers d'Amérique, section 494
Frank Hutnik, secrétaire financier
Steven Lough, secrétaire récepteur

Community Nursing Registry of Windsor Inc.
Elsie Sweet Darel, directrice générale
Dolores Wikinanish, travailleuse sociale/agent de liaison

Sam S. Archer

Windsor, Ontario
le 18 octobre 1983

Comité du maire sur les services pour chômeurs
George Macdonald, président
Dan Spinner, directeur général intérimaire

Commission de développement Windsor-Essex
Clare Winterbottom, président
Bert Weeks, conseil d'administration
J. Edwards, ancien président
Guy DiPonio, commissaire au développement

Chambre de commerce de Windsor
Raymond Fletcher, vice-président
Art Belanger, président, comité de taxation

Conseil du travail de Windsor et district
Gary L. Parent, président

Thompson, Manitoba
le 19 octobre 1983

Thompson Industrial Commission
Adrian DeGroot, président; maire adjoint de Thompson
Blake Maxfield, vice-président
Al Topham
Douglas Kearn
Kenneth B'berdorf, directeur, Chambre de commerce de Thompson

Norman Regional Development Incorporated
Walter Perepeluk, président; maire de Lynn Lake
Charles S. M. Mortimer, directeur général

Métallurgistes unis d'Amérique, section 6166
Morgan Svendsen, président
Buster Gurney, vice-président

Inco Limited
Walter Curlook, vice-président exécutif
William P. Clement, président, division du Manitoba
Dennis Nagata, relations générales avec les media

Mennonite Central Committee of Canada
Menno Wiebe, directeur, Native Concerns
Le révérend V. Redecop, United Mennonite Church

District de Lynn Lake
Walter Perepeluk, maire de Lynn Lake

Manitoba Keewatinowi Okimakanak Incorporated
Philip Michel, chef, de la bande Barren Lands

Northern Flood Committee
J. I. Keeper, directeur général

Chambre de commerce de Thompson
Harvey R. Hanson, président
D. Turpie, directeur
Kenneth Biberdorf, ancien président, directeur

Centraide de Thompson
Douglas McEwen, président
Charles S. M. Mortimer, secrétaire
Kenneth Biberdorf, directeur, Chambre de commerce de Thompson

Thompson Crisis Centre Incorporated
Eunadie Johnson, directrice générale

Native Communications Incorporated
Ron Nadeau

Alexander Murchie et Lorne Lamontagne

Bryan Clements

Circonscription électorale fédérale de Churchill
Timothy Drew

Sudbury, Ontario
le 19 octobre 1983

Sudbury 2001
Narasim Katary

L. E. Seeley

Inco Limited
Charles F. Baird, président et chef de la direction
Winton Newman, président, division ontarienne

Association canadienne des administrateurs scolaires
Ernie Checkeris, président

Infonorth Computing Incorporated
Richard Danielson, président
Karen Danielson, directeur général
W. Skinner, directeur

Max L. Swanson

Association fédérale du Nouveau parti démocratique de Sudbury
Rosemary Blenkinsop
Philip Brown

Northeastern Ontario Energy Conservation Association
Mike Zudel, directeur
S. Hunniset

William Bradley

Ken Noble

Municipalité régionale de Sudbury
Tom Davies, président
Peter Wong, maire de Sudbury; président, comité de développement et d'économie
Herbert Akehurst, chef de l'administration
Robert Bateman, président, Chambre de commerce de Sudbury et district
Ron MacDonald, président, section 6500, Métallurgistes unis d'Amérique

Conseil tribal de la baie James
Paul Martin, directeur, projet de développement des ressources Nishnawbe-Aski

Conseil de bande Attawapiskat
John B. Nakogee, chef
Reg Loutit

Sudbury, Ontario
le 20 octobre 1983

Falconbridge Limited
William James, président du conseil; président et chef de la direction
Gordon Slade, vice-président, opérations canadiennes (nickel et cuivre)

Douglas Goldsack, doyen des sciences et du génie, Université Laurentienne

James Grassby, conférencier, planification financière, Collège Cambrian

Métallurgistes unis d'Amérique, section 6500
Ron MacDonald, président
Dan Sweezey, président, comité de santé et de sécurité
Keith Lovely, agent syndical local
Gary Ransom
Alan Lamirande

Enid Barnett, département d'économie, Université Laurentienne

Québec, Québec
le 24 octobre 1983

Conseil régional de développement de la région administrative de Québec
François Hubert, professeur de géographie, Université Laval
Gilbert Hamel, directeur général

Habitation populaire de Québec inc.
Jean-Charles Paradis, président
Gaston Rhainds, directeur général
Louis-Marie Asselin, mathématicien et statisticien
Jean Fréchette, expert-conseil en développement coopératif et communautaire

Office de la pastorale sociale du diocèse de Québec
François Thibodeau, directeur
Yvan Tremblay, directeur adjoint
Annine Parent-Fortin
Camille Albert

Sommet Québécois de la jeunesse
Pierre Noreau, président
Sylvain Fortier, trésorier
Johanne Fortin, conseil d'administration

Gaz Inter-Cité Québec
Gilles Barbeau, président
Guy Bertrand

Conseil de la coopération du Québec inc.
Paul Dolan, président
Jean-Eudes Bergeron, vice-président
Louis-Georges Gervais, directeur général
Paul-Émile St-Pierre

Québec, Québec
le 25 octobre 1983

Tribune thématique : les ajustements et les incertitudes
Paul Labbé, président, Office canadien pour un renouveau industriel
Jean-Paul Hétu, président, Centrale des syndicats démocratiques
Ernest Drew, président et chef de la direction, Celanese Canada
Charles Perrault, président, Perconsult Limitée

L'Association des mines de métaux du Québec
Michel Lefebvre, président
Réjean Labonté, directeur

Métallurgie Frontenac Limitée
Denis Rousseau, président
Réjean Labonté, directeur

Centre Étape Inc.
Noëlla Porter, directrice générale
Roseline Sévigny, expert-conseil en loisirs, tourisme et communications

André C. Sarasin

Barbara Tessier

Association des Femmes Collaboratrices
Marie-Reine Laberge, présidente
Denise Blanchette, coordonnatrice
Jeannine Robichaud, chercheuse

Québec, Québec
le 26 octobre 1983

Société inter-port de Québec
Jacques Bourassa, président
Gérald Brassard, directeur général
Gilles Drolet, directeur administratif
Jean-Pierre Bordua, directeur du marketing
Bernard Dupont, directeur des opérations

Corporation des artisans de Québec
Pierre Bélanger, président
Jean-Pierre Tremblay, directeur général

Chambre de commerce et d'industrie du Québec métropolitain
Yvon Dolbec, président
Gérald St-Pierre, directeur
Pierre Talbot, vice-président et directeur général
Jean-Luc Dutil, vice-président
Michel Létourneau
Robert Girard

Association des propriétaires de Québec
Marcel Tremblay, président
Lucien Gauvin, attaché de presse

Groupe d'action pour l'avenir technologique et industriel de la région de Québec
Jean-Guy Paquet, recteur, Université Laval
André Lemay, directeur général
Yves Giroux, vice-recteur, Université Laval

Yvon Valcin et Laurence Valcin

Confédération des syndicats nationaux
Sylvio Gagnon, secrétaire général

Clément Bélanger, président, société Asbestos Limitée
Peter Baknis

Réseau d'action et d'information pour les femmes
Marcelle Dolment, coordonnatrice
Cécile Ugueux
Monique Beaulieu
Claudette Beaulieu

Chicoutimi, Québec
le 27 octobre 1983

Société d'expansion économique du Saguenay inc.
Ulric Blackburn, président; maire de Chicoutimi
Clément Vaillancourt, directeur général

Société de recherche sur la faillite Sagamie
Claude Lalonde, président
Carol Boudreault, vice-président
Michel Lechasseur, vice-président

Société de développement de Jonquière inc.
Francis Dufour, maire de Jonquière

Conseil régional de développement Saguenay-Lac-Saint-Jean-Chibougamau inc.
J. Fernand Tremblay, président
Jacques Desbiens, conseiller
Mariette Martel, vice-président aux affaires économiques
Louis-Gaétan Fortin, directeur général
Gérard Claveau, vice-président exécutif

Fédération des syndicats du secteur aluminium inc.
Lévis Desgagné, président
Jean-Marc Dubois, secrétaire
Antoine Potvin, conseiller technique
Jacques Hubert, représentant syndical
Gilles Harvey, représentant syndical

Municipalité de Shipshaw
Jean-Claude Lavoie, maire de Shipshaw

Fédération de l'Union des producteurs agricoles du Saguenay-Lac-Saint-Jean
Germain Simard, président
Bertrand Tremblay, président, Chaîne coopérative du Saguenay
Hubert Doré, président, Nutrinor
Jean-Paul Poirier, secrétaire adjoint, Syndicat des Travailleurs forestiers
Jean-Marie Couët, secrétaire

Confédération des syndicats nationaux
Pierre Mercille, vice-président
Serge Lemelin, président, conseil central du Saguenay-Lac-Saint-Jean
Claude Rioux, économiste, service de recherche de la CSN

Chambre de commerce de Chicoutimi
François Tremblay, président
Guy Mineault, directeur

Fédération des caisses populaires Desjardins du Saguenay-Lac-Saint-Jean
Jean-Claude Hudon, président
Jean-Eudes Bergeron, directeur général
François Gilbert, administrateur
Joseph Fleury, secrétaire général

Conseil économique d'Alma et du Lac-Saint-Jean inc.
Rénald Martin

Lionel Pelletier

Guy Mineault

Fédération de l'Union des producteurs agricoles de la Beauce
Gérard Lehoux, président
Clément Nadeau, président, Syndicat des aériculteurs de la Beauce
Roch Poulin, secrétaire, Syndicat des producteurs en serres de la région 03
Pierre Giguère, technicien en développement
Lucien Gagné, technicien en information

Comact Inc.
Robert Gilbert, directeur adjoint

Saint-Georges-de-Beauce
le 27 octobre 1983

Conseil économique de Beauce
Jean-Denis Poulin, président
Serge Roy, directeur général

Hervé Pomerleau, président, Hervé Pomerleau Inc.

Fabien Roy

Confédération des syndicats nationaux (Saint-Georges-de-Beauce)
Gérald Larose, président
Normand Piché, président, Conseil central de Québec

Centre-femmes de Beauce
Lise Paquet, coordonnatrice

Paul-André Busque

Conseil régional de la Pastorale La Chaudière
Sylvain Chartier, secrétaire archiviste

Procycle Inc.
Raymond Dutil, vice-président, directeur général

Agrinove, Co-opérative agro-alimentaire
Rosaire Lapierre, président
Jean-Louis Lavoie, secrétaire général
Jacques Légaré, trésorier

Montréal, Québec
le 31 octobre 1983

Communauté urbaine de Montréal
Pierre Des Marais II, président
Daniel Wermenlinger, directeur général
Stephen A. Bigsby, directeur, office d'expansion économique
Guy Gravel, directeur, service de la planification du territoire

Comité de promotion économique de Montréal
Pierre Goyette, président, Chambre de commerce de Montréal
James Cadieux, président du comité de politique et d'information économiques, Bureau de commerce de Montréal
André Vallerand, vice-président exécutif; directeur général, Chambre de commerce de Montréal
Gordon J. Fehr, président, Bureau de commerce de Montréal
Alex Harper, directeur général, Bureau de commerce de Montréal

Union des municipalités du Québec
Jean Corbeil, vice-président; maire d'Anjou
Jean Bélanger, directeur du service de recherche

Pétromont Inc.
Barry P. Welford, vice-président, marketing et expansion d'entreprise
Serge Guérin, vice-président, administration et ressources humaines
Jean-Yves Gravel, agent de planification

Dorval Brunelle, professeur de sociologie, Université du Québec à Montréal

Pierre Dansereau, professeur émérite, Université du Québec à Montréal

Institut canadien des textiles
Eric Barry, président
J. White, président du conseil
Frank Brady, co-président, Groupe d'étude sur le textile et le vêtement
Ray Chevrier, président, comité sur la politique d'échange
Jim Robertson, vice-président, ressources humaines

Dominion Textile Inc.
Thomas R. Bell, président et chef de la direction
Alex R. McAslan, vice-président exécutif, opérations
Charles A. McCrae, vice-président exécutif, administration et ressources
Francis P. Brady, vice-président principal
Paul E. Boudreault, président, Sales Yarn Company

Association des manufacturiers de chaussures du Canada
Jean-Guy Maheu, président

Centrale des syndicats démocratiques
Jean-Paul Hétu, président
Pierre-Yvon Ouellet, responsable du centre de recherche

Confédération des syndicats nationaux
Gérald Larose, président
Sylvio Gagnon, secrétaire général
Pierre Mercille, vice-président
Monique Simard, vice-présidente
Peter Bakvis, chercheur
Claude Rioux, chercheur

Montréal, Québec
le 1er novembre 1983

Tribune thématique : le rôle du gouvernement
Raymond Garneau, président et chef de la direction, Banque d'épargne de la cité et du district de Montréal et Crédit foncier
Louis Laberge, président, Fédération des travailleurs du Québec
Fernand Daoust, secrétaire général, Fédération des travailleurs du Québec
Wendy Dobson, directrice générale, Institut C.D. Howe
Richard Lipsey, conseiller de recherche, Institut C.D. Howe
Jean-Maurice LeClair, président et chef de la direction, Chemins de fer nationaux du Canada
Linton R. Wilson, président et chef de la direction, Redpath Industries

Syndicat international des marins
Andrew C. Boyle, vice-président exécutif
Paul Martin Jr., président et chef de la direction, Canada Steamship Lines Inc.

Bell Canada
James C. Thackray, président
Dale Orr, économiste en chef

Ordre des comptables agréés du Québec
Robert Gobeil, président
Guy d'Orsonnens, trésorier
André Desrochers, directeur administratif
André Dupras, directeur des communications

Fédération de l'âge d'or du Québec
Maurice Fortin, administrateur, Conseil régional du Québec
Charles Douville, personne-ressource, Conseil des Aînés
Simone Daigneault, secrétaire, Conseil régional
Rita Cambron, agent de recherche

Centre d'information et de référence pour femmes Montréal
Maureen Lofthouse, vice-présidente
Sandy Mielitz, trésorière
Mona Forrest, directrice

Centraide de Montréal
Jean Lessard, président, directeur général
Michel Giroux, adjoint spécial au directeur général

Chambre de commerce du Québec
Charles Langlois, président
Arthur Earle, premier vice-président
François Paradis, vice-président aux affaires économiques
Jean-Paul Létourneau, vice-président exécutif
Marcel Tardif, directeur général, affaires publiques
Pierre Lemieux, conseiller économique

Montréal, Québec
le 2 novembre 1983

Makivik Corporation
Mary Simon, présidente
Robbie Tookalook, maire de Great Whale River, Kuujjuarapik
Lazarusie Epoo, maire de Inukjuak
Charlie Arngak, maire de Kangirsujuaq, Welcome Bay
Adamie Tumassi, maire de Kangirsuk, Payne Bay
Kitty Annanack, maire de Kangiqsualujjuag, George River
Tikkili Kleist, représentant le maire de Kujjuaq
Willie Angnatuk, représentant le maire de Tasiujaq
Josepe Agma, représentant le maire de Aupaluk
Maggie Tukkiapik, représentant le maire de Quaqtaq
Matthewsie Luuku, représentant le maire de Ivujivik
Peter Matte, représentant le maire de Akulivik

La Corporation du Groupe La Laurentienne
Claude Castonguay, président et chef de la direction
Jean-Marie Poitras, président
Jacques A. Drouin, vice-président exécutif

La Confédération des caisses populaires et d'économie Desjardins du Québec
Raymond Blais, président
Yvon Daneau, adjoint au président et secrétaire général
Yves Morency, économiste
Hervé Hébert, conseil d'administration
François Richard, conseil d'administration
René Croteau, adjoint au président

Conseil du patronat du Québec
Sébastien Allard, président
Ghislain Dufour, vice-président exécutif

Denis Beauregard, directeur de la recherche
Jean-Claude Murray, conseil d'administration
Raymond Larocque, conseil d'administration

Ex-Commission d'étude sur la formation professionnelle et socio-culturelle des adultes
Michèle Jean, présidente
Michel Blondin, responsable de l'éducation, Syndicat des métallos
Claude Desmarais, directeur du service de l'éducation des adultes, Commission scolaire régionale de Chambly

Action travail des femmes du Québec
Dominique Leclercq
Simone Bernier

Diplômés de l'Université de Montréal
Jean-Pierre Roy, président
Jean-Claude Lauzon, vice-président
Yves Desjardins-Siciliano, vice-président

Université McGill
David L. Johnston, directeur et vice-recteur
Stanley Frost, directeur, projet « History of McGill »

Union des producteurs agricoles
Jacques Proulx, président
François Coté, directeur, service d'études et de recherche

STOP inc.
Charles Mallory, président
Roger de Ladurantaye
Derek Morton, rédacteur, STOP Press

Stuart Hill, professeur associé, département d'entomologie et des projets d'agriculture écologique, Université McGill

Association féminine d'éducation et d'action sociale
Louise Joly, vice-présidente
Lise Houle, relationniste

Ian B. Williamson

Montréal, Québec
le 3 novembre 1983

Chambre de commerce du Canada
Samuel F. Hughes, président
Robert Paquin, ancien vice-président, Association canadienne des annonceurs inc.
Anna L. Guthrie, présidente, comité de politique économique
Bruce R. McPherson, président, Conseil canadien des fabricants de meubles
Frank C. Ferguson, président, Association canadienne du marketing direct
Stanley G. Wild, président, Association canadienne des distributeurs d'équipement électrique
Normand St-Jean, président, Canadian Hardware and Housewares Manufacturers' Association
David E.P. Armour, président, Association des manufacturiers d'équipement électrique et électronique du Canada

George A. Peapples, Société des fabricants de véhicules à moteur
Bill Pattison, président du conseil, Association de l'industrie touristique du Canada
Peter Huffman, vice-président de l'administration, Winnipeg Commodity Exchange

L'Honorable Francis Fox, ministre des Communications

Consolidated Bathurst Inc.
William I.M. Turner Jr., président et chef de la direction
A.K. Narang, vice-président principal, planification et services administratifs
T.J. Wagg, vice-président, finance

Formula Growth Limited
John W. Dobson, président
Ian Soutar, vice-président

Bombardier Inc.
Laurent Beaudoin, président du conseil et chef de la direction
Raymond Royer, président, division du transport en commun
Yvon Turcot, expert-conseil, affaires publiques

Fédération des femmes du Québec
Denyse Bélanger-Rochon, présidente
Marie-Françoise Marchis-Mouren, vice-présidente, finance
Ginette Busque, vice-présidente aux statuts et règlements
Ruth Rose Lizée

Ultramar Canada Inc.
William J. Berry, directeur des affaires gouvernementales
Graham Cooper, liaison gouvernementale
François Marcil, directeur, marketing commercial

Ordre des ingénieurs du Québec
Pierre Bournival, président
R. Rémi Arsenault, chef de service, planification et développement, Gaz Métropolitain inc.
Roger Blais, directeur, Centre d'innovation industrielle, École Polytechnique de Montréal
John H. Dinsmore, président et chef de la direction, Pétromont inc.
Roland Doré, directeur, École Polytechnique de Montréal
Alice Savage, planification des équipements, Hydro-Québec
Claude Comtois, président, de Lalonde, Girouard, Letendre et Associés
Gilles Perron, secrétaire

Métallurgistes unis d'Amérique
Clément Godbout, directeur, district 5
Émile Vallée, chercheur adjoint
Raymond Sliger, surveillant régional
Vince Chapin

Calgary, Alberta
le 7 novembre 1983

Ville de Calgary
Ralph Klein, maire de Calgary

Association pétrolière du Canada/Independent Petroleum Association of Canada
Edward W. Best, président, Association pétrolière du Canada; président, B.P. Exploration Canada Limited
J.R. Dundas, président, Independent Petroleum Association of Canada; président et chef de la direction, Roxy Petroleum Limited
John D. Porter, directeur général, Independent Petroleum Association of Canada
William A. Elser, vice-président exécutif, Atcor Resources Limited
R.H. Carlyle, vice-président principal, Gulf Canada Resources Inc.
Hans Maciej, directeur technique, Association pétrolière du Canada

J.P. Gallagher, président et chef de la direction, Dome Canada Limited

Gordon F. Dixon

Ralph R. Capeling, directeur, sables bitumineux, B.P. Explorations Canada Limited

Calgary Research and Development Authority
William D. Croft, président

Dome Petroleum Limited
John M. Beddome, président et chef des opérations
Donald R. Gilley, vice-président, planification générale

TransAlta Utilities Corporation
M.M. Williams, président et chef de la direction
H.G. Schaefer, vice-président, planification financière et générale

Brian Thompson

Carol Stein

Calgary, Alberta
le 8 novembre 1983

Comité sur les problème sociaux, Young Women's Christian Association, Calgary
Elizabeth J. Galatiuk, présidente du conseil
Patricia J. Cooper, présidente, Calgary Association of Voluntary Agencies
Paula MacLeod, comité du YWCA sur les problèmes sociaux

Association canadienne des travailleurs sociaux
Glenn Drover, président
Gayle Gilchrist James, ancienne présidente
Richard Ramsay, secrétaire

Calgary Association of Voluntary Agencies
Don Karst, directeur général, Calgary Family Service Bureau
Lillian Tyler, ancienne présidente, Immigrant Aid Society
Maureen Crane, chef de la direction, Young Women's Christian Association, Calgary

University of Calgary Faculty Association
John Woods, vice-président
R.G. Weyant, doyen, faculté des études générales
Michael A. Ward, président, département de génie civil

Canada West Foundation
David K. Elton, président
R.A.D. Beck, conseiller économique
Arthur J.E. Child, président, Burns Foods Limited
A.W. Howard, président, TransAlta Utilities Corporation
Michael Mears, vice-président, Mancal Limited

Alberta Wheat Pool
Allan J. Macpherson, président
Allan W. Beattie, directeur, relations publiques
Bruno A. Friesen, gérant, services aux membres

Western Stock Growers' Association
Ian Watt, président
Pat Rutledge, second vice-président

Calgary, Alberta
le 9 novembre 1983

British Columbia Resources Investment Corporation
Walter J. Riva, directeur
William S. Cameron, vice-président, planification générale

Canadian Hunter Exploration Limited
James K. Gray, vice-président exécutif

John Dyer, directeur adjoint, région sud-ouest, Conseil scolaire de Calgary

Westmills Carpets Limited
J. William Ford, président et chef de la direction

Chambres de commerce
Donald Stanley, président, Chambre de commerce de l'Alberta
Donald Cross, président, Chambre de commerce de Calgary
Edward George, président, Chambre de commerce d'Edmonton
Fred A. Stewart, président, comité du gouvernement et des affaires économiques, Chambre de commerce de Calgary
Douglas McArthur, vice-président, comité du gouvernement et des affaires économiques, Chambre de commerce de Calgary

James S. Palmer et Murray Edwards

Calgary Council for Advanced Technology
Bruce G. Hartwick, président du conseil; vice-président, NOVA Corporation
Roy Lindseth, président, Teknica Resource Development Limited
Keith E. Cooper, vice-président, recherche, Université de Calgary
Steven Slipp, associé, Clarkson Gordon
Conrad Kockerbeck, président, Global Office Automation Systems Limited

Action Studies Institute
Ken Low, président

Louis Hamill, professeur associé, géographie, Université de Calgary

Ernie Ashton

Dianne E. Jorgenson

Carol John Sebella

Lethbridge, Alberta
le 10 novembre 1983

Ville de Lethbridge
Edward Martin, échevin
Dennis S. O'Connell, directeur du développement économique

Université de Lethbridge
John Woods, président et vice-recteur

Station de recherches de Lethbridge
D. Gordon Dorrell, directeur
D.B. Wilson, directeur adjoint
Donald C. Mackay, chef, section des sciences du sol
Ernest E. Swierstra, chef, section des sciences animales

Lethbridge Interagency Committee
Robert Richards, directeur général, Southern Alberta Community Living Association
Mary C. Walker, chef des opérations, Young Women's Christian Association de Lethbridge et district
Lorita Ichikawa, directrice générale, Services familiaux de Lethbridge

Canadian Cattlemen's Association
Gary Jones, président
Stan Wilson, second vice-président
Brian Heidecker, ex-officio
Charles Gracey, vice-président exécutif

Conseil des viandes du Canada
David Adams, directeur général
A. Tolton, directeur des services sur le terrain, Ouest canadien

Confederation of Alberta Faculty Associations
Al Hunter, président
Michael Kubara, professeur de philosophie, Université de Lethbridge
Luke Stebbins, président, University of Lethbridge Faculty Association

St. Patrick's Social Justice Committee
Thomas L. Cain, président
Soeur Pat MacDonald, comité sur la justice sociale
Bosco Baptista, comité sur la justice sociale
Soeur Ann McClelland, travailleuse sociale, Hôpital St. Michael's

Chambre de commerce de Lethbridge
David Irving, président
George Lermer, président, comité sur les affaires gouvernementales

Bert Hargrave, député

Edmonton, Alberta
le 14 novembre 1983

Ville d'Edmonton
Laurence Decore, maire d'Edmonton

Institut canadien d'aménagement urbain
K.B. Clark, président

J. Martin Hattersley

Consulting Engineers of Alberta
R. W. Bowes, vice-président
Harold V. Page, directeur général

Principal Group
Donald M. Cormie, président du conseil et chef de la direction

Smith International Canada Limited
Denis G. Gaulin, directeur de la division Host
Lawrence P. Howorth, contrôleur et chef de la finance

Association canadienne-française de l'Alberta
Guy Goyette, président
Roger Lalonde, ancien président

Collège Lakeland
Roy V. Murray, président

Université de l'Athabaska
Ross H. Paul, vice-président, services d'éducation

Le père Russell Pendergast et le révérend Edward M. Checkland

Services sociaux catholiques
Le père William Irwin, président et chef de la direction
Andrew Michalski, vice-président, services familiaux
Paul Nahirney, expert-conseil, planification et développement

Andriy J. Semotiuk

Alberta Committee of Consumer Groups of Disabled Persons
Nancie Krushelnicki, directrice générale
Len Seaby

Native Canadian Petroleum Association and Canada Geothermal Oil Limited
R.E. Wolf

MIDAS Reform Organization of Alberta
A.J. Hooke

Western Energy Investments Limited
L.D. McIlroy, président

Gordon King

David M. Cawkell

Edmonton, Alberta
le 15 novembre 1983

Tribune thématique : la technologie, la productivité et le travail
Stephen G. Peitchinis, professeur, économie, Université de Calgary
C.W. Bowman, président, Alberta Oil Sands Technology and Research Authority

Fred W. Pomeroy, président, Syndicat des travailleurs en Communications du Canada
William Dyson, William Dyson Associates
Walter F. Light, président et chef de la direction, Northern Telecom Limited

Institut Fraser
Michael A. Walker, directeur

Comité ad hoc inter-Églises d'Edmonton
Sheranne Johnson, comité de justice sociale, Église catholique
Le révérend Martin Garber Conrad, Église luthérienne d'Amérique
Le révérend Roy Darcus, comité de l'Église en société, Église anglicane
Betty Marlin, Conference Staff, Social Action Ministry, Église unie
Le révérend David Summers, comité de l'Église en Société, Église unie
Desmond Berghoffer, Église anglicane

Nouveau parti démocratique de l'Alberta
Grant Notley, chef de l'Opposition officielle
Davis Swan, critique de l'Énergie
Jim Russell, président, comité de développement économique

Edmonton, Alberta
le 16 novembre 1983

Comité consultatif sur l'expansion économique, comté de Strathcona n° 20
Robert A. McAlpine, président
I. F. Markson, commissaire en chef
G.W. Lavold, conseiller économique
Warren Thomas, président du conseil municipal

Confederation of Regions Party of Alberta
Elmer Knutson, chef du parti
Alma E. Hancock, présidente, comité consultatif monétaire
Shirley Bassani, directrice générale
Nora Galenzoski, comité financier et monétaire

Reginald D. Loomis, Stuart R. Loomis et William G. Brese

R.B. Church, doyen adjoint de médecine, Université de Calgary

Association des doyens de la pharmacie du Canada
John A. Bachynsky, président

Association des enseignants de l'Alberta
Norval Horner, représentant régional
N.P. Hrynyk, secrétaire exécutif adjoint

H. Peter Oberlander, directeur, Centre for Human Settlements, Université de la Colombie-Britannique

Woodbridge, Reed and Associates Limited
Peter Woodbridge, président
Richard Dempster, gérant, bureau albertain

Atco Limited
Ronald D. Southern, président

George Shaw MacMillan, président, George Shaw MacMillan and Associates Limited et **Edward James Thompson**, directeur de projet, PCL-Braun-Simons Limited

Saskatoon, Saskatchewan
le 21 novembre 1983

Association des municipalités urbaines de la Saskatchewan
H.E. Taylor, président; échevin
M.K. Clary, vice-président, villes
G.A. Bristow, vice-président, villages
R.A. Wankling, directeur général

Bureau de commerce de Saskatoon
James T. Lyon, président, comité de politique
Phil Walker, président élu
Bert Salloum, secrétaire-directeur

Saskatchewan Mining Association
Ralph Cheesman, directeur
Ken Haapanen, président de la section de l'uranium; vice-président, forage, Eldorado Nuclear
Jim Bonny, vice-président, marketing
M. Henningson, directeur général, opérations, Cominco Potash

Saskatchewan Environmental Society
Ann Coxworth, présidente
Bertram Weichel

Étudiants du MBA, College of Graduate Studies — Université de la Saskatchewan
Edmond Price, professeur, commerce, Université de la Saskatchewan
John David Spriggs, professeur adjoint, économie agricole, Université de la Saskatchewan
Neil Larsen
Rick Horocholyn
Noreen Hetherington
Greg Posehn
Wes Mills
Justin Li
Larry Saloff
Anisar Rahman

Fédération des enseignants de la Saskatchewan
Frank Garritty, président; vice-président, Fédération canadienne des enseignants
Mel Lofstrom, secrétaire général
Gary Genge, secrétaire général adjoint
Fred Herron, adjoint administratif

Lloyd Kristjanson, président, Université de la Saskatchewan

George Khachatourians, professeur, Université de la Saskatchewan

Association of Professional Engineers of Saskatchewan
Oscar W. Hanson, président
William A. Bullee, vice-président
William H. Eatock, ancien président

Federated Co-operatives Limited
Vernon Leland, président
Dennis Thomas, gérant, division des relations publiques

Co-operative Trust Company of Canada
Ed Gerbert, chef de la direction
John Wall, vice-président, services généraux

John Benesh

Fédération des Indiens de la Saskatchewan
Sol Sanderson, chef, Fédération des Indiens de la Saskatchewan
J.P. Woods, directeur, Corporate Development, SINCO Developments Limited
Andrew Michael, chef

Saskatoon Union of Unemployed Workers
Brian Krempien, président
Stuart Goldie, vice-président
Mike Dunn

Saskatoon, Saskatchewan
le 22 novembre 1983

Tribune thématique : la gestion des ressources
Graham Walker, président adjoint, Pemberton, Houston, Willoughby
Michael Percy, professeur adjoint, département d'économie, Université de l'Alberta
A. Paus-Jenssen, professeur, département d'économie et des sciences politiques, Université de la Saskatchewan
M. Norman Anderson, président et chef de la direction, Cominco Limited

Communauté Baha'i du Canada
Douglas Martin, secrétaire
Ed Muttart, trésorier et secrétaire adjoint
Huguette Matte-Vaillancourt, coordonnatrice de l'éducation nationale et de l'information
Allison Healy, comité de mise sur pied d'assemblées spirituelles des Baha'is
Husayn Banani, Assemblée spirituelle nationale des Baha'is du Canada

Église unie du Canada — Groupe de travail sur les questions sociales et la justice
Le révérend Robert G. Lindsey, agent de personnel principal, comité de l'Église en société
Mervin Harrison, président du conseil, groupe de travail sur les questions sociales et la justice
John Jacquemain, agent national pour les relations Français-Anglais

Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance
Judith Martin, présidente du conseil
Larry Stewart

Saskatchewan Working Women
Susan Gilmer, présidente provinciale
Lorraine Moulding, coordonnatrice de Saskatoon
Christine Smillie, trésorière provinciale

Association canadienne des employés du transport aérien
Tom Saunders, président
Jane Armstrong, analyste de la recherche

Régina, Saskatchewan
le 23 novembre 1983

Saskatchewan Federation of Agriculture
Robert McGillivray, président
Garf Stevenson, vice-président
Linda Boxall, membre exécutif
Clarence Hookenson, directeur
Gary Carlson, secrétaire exécutif

Canadian Co-operative Wheat Producers Limited
E. Ted Turner, président
Greg S. Arason, secrétaire général
Ron Weik, directeur, recherche

Family Farm Foundation of Canada
Gordon MacMurchy, président
Harry-Jae Elder
Donette Elder
Hartley Furtan, chef, département d'économie agricole, Université de la Saskatchewan
Ken Jenson
Brian Kramer
Eric Kramer

Syndicat national des cultivateurs
Wayne Easter, président
Stuart A. Thiesson, secrétaire exécutif

Credit Union Central of Saskatchewan
Leslie R. Tendler, président; directeur général, Sherwood Credit Union
Norman A. Bromberger, chef de la direction
Keith Sproule, premier vice-président
Robert Cowan, comité exécutif
Terry MacDonald, directeur, recherche

Canadian Organic Producers Marketing Co-operative Limited
Alfred Moore, président
Allan Dietrich, vice-président
Doreen Reitenbach, trésorière
Elmer Laird, directeur
Ray Demong, directeur

Prairie Implement Manufacturers Association
Donald Ego, président
W.C. « Bill » Spiers, président
Hubert Lux, premier vice-président
Ken McKenzie, deuxième vice-président
Ivan Thue, directeur général

Western Transportation Advisory Council
Martin Crilly, président
L'Honorable J.W. « Jim » Garner, président; ministre des Autoroutes et du Transport, gouvernement de la Saskatchewan
Douglas Fletcher, vice-président, région des Prairies, CN Rail
Don Garcia, directeur; président, région canadienne, Syndicat international des débardeurs et magasiniers
Colonel Robert Houston, directeur honoraire

Gouvernement de la Saskatchewan
L'Honorable Robert Andrew, ministre des Finances
L'Honorable Eric Berntson, vice-premier ministre; ministre du Développement économique et du Commerce

Régina, Saskatchewan
le 24 novembre 1983

L'Honorable Allan Blakeney, chef de l'Opposition, Nouveau parti démocratique de la Saskatchewan

Saskatchewan Council for International Co-operation
Bryan Tudor, président
Jack Risk, secrétaire
William Harding, ancien membre du conseil
Christine Meissner, South Saskatchewan Committee for World Development
Mardele Harland, secrétaire de direction

Robyn Allan

L'Honorable Eugène F. Whelan, ministre de l'Agriculture

Chambre de commerce de la Saskatchewan
Marcel de la Gorgendière, président
Robert Finlay, directeur général

Fédération du travail de la Saskatchewan
Nadine Hunt, président
Barbara Makeechak, adjointe administrative

Unemployment Committee of Regina
Catherine McCann, présidente du conseil
Myrna Nerbas, trésorière

Association des infirmières et infirmiers du Canada
Helen Preston Glass, présidente
Ginette Rodger, directrice générale

United Mine Workers of America, district 18
Mike Tamtom, président
William Stuart, secrétaire-trésorier
Lynn Abraham, membre du conseil du sous-district

Prospectors and Developers' Association of Canada
H. Douglas Hume, président
Edward Shiller, directeur, affaires publiques, Falconbridge Limited

Comité d'action sur la condition de la femme de la Saskatchewan
Palma Anderson, présidente
Arlene Franko, coordonnatrice

Université de Régina
Donald Shaw, vice-président
Cam Blachford, doyen, études supérieures et recherche
David Bamford, directeur des budgets
Judy Alexander, chef, département d'économie, Université de Régina

Thomas Kierans

Winnipeg, Manitoba
le 28 novembre 1983

Manitoba Association of Urban Municipalities
Jae Eadie, vice-président; conseiller, ville de Winnipeg
Rochelle I. Zimberg, directeur général

Chambre de commerce de Winnipeg
James Wright, président
Charles M. Winograd, membre
William Draper, directeur général

L'Honorable Lloyd Axworthy, ministre des Transports

Association canadienne de l'immeuble
Allan Poapst, ancien président
Pierre Beauchamp, vice-président exécutif
Mack Parliament, directeur de la recherche et des publications
David Humphreys, représentant à Ottawa

Conseil consultatif sur la condition de la femme du Manitoba
Roberta Ellis, présidente du conseil
Ruth Vogt, membre du conseil
Pauline Russell, membre du conseil
Lilian McIlwain, membre du conseil

Catholic Women's League of Canada
Bernadette Russell, présidente du conseil, comité ad hoc sur l'économie
Mary Bennett, présidente de la vie communautaire provinciale
Stella Carson, présidente des résolutions provinciales
Shirley Scaletta, comité ad hoc sur l'économie
Evelyn Wryzykowski, comité ad hoc sur l'économie

Manitoba Anti-Poverty Organization Inc.
Lori Bell, vice-présidente
Olga Foltz, directrice générale
Tim Herkert, travailleur de plaidoyer
Laura Steiman, secrétaire
Willy Carleton

Conseil jeunesse provincial inc.
Michel Roy, président
Robert Mousseau
André Dufresne

Association de l'industrie canadienne des produits chimiques agricoles
J.S. King, président du conseil; président, Chipman Inc.
J.D. Nattress, vice-président du conseil; vice-président, Monsanto Canada Inc.
John Oliver, trésorier; vice-président, Eli Lilly Canada Inc.
I.D. Raynor, président du conseil , relations gouvernementales, conseil manitobain, Association de l'industrie canadienne des produits chimiques agricoles

Conseil de planification sociale de Winnipeg
Lenore Good, président
Isabel Auld, vice-présidente du conseil , comité de formation de la politique sociale
Robert Fenton, professeur adjoint, département d'économie, Université de Winnipeg
E. Tim Sale, directeur général

Centraide de Winnipeg
Roy Essery, président
Kris Kristjansson

Winnipeg Co-ordinating Committee for Disarmament
Lynne Gibbons, ancienne présidente adjointe
J. Allan Mossbarter, vicaire, Église anglicane St. George
Derek Wilson, membre

Département de la planification de l'environnement, ville de Winnipeg
Steven Barber, coordonnateur des projets historiques
George Siamandas, directeur général, Heritage Winnipeg Inc.

Crossroads Resource Group
William Goddard, coordonnateur
Kenneth Emberley

J.D. Wahn, professeur, faculté des études administratives, Université de Manitoba

Groupe d'économie politique, Université du Manitoba
Cy Gonick, chef, département d'économie, Université du Manitoba
Robert Chernomas, professeur adjoint, département d'économie, Université du Manitoba
Fletcher Barager
Stephen Gelb
Michael Janzen

Conseil tribal Dakota-Ojibway
Carl Roberts, président du conseil; chef, bande de Roseau River
Lawrence Henry
Roy McKinney, chef, bande de Swan Lake
Morris Bear, Bande sioux Birdtail
Rufus Prince, conseiller gouvernemental de la tribu
Andrew Beaulieu, administrateur de la bande, Sandy Bay
Alfred Everett, administrateur de la tribu
Don Graveson, directeur, développement économique
Larry Clark, conseiller
Ray Mason, conseiller, développement économique, bande de Swan Lake

Winnipeg, Manitoba
le 29 novembre 1983

Tribune thématique : les relations de travail
Alfred Carrothers, doyen, faculté de droit commun, Université d'Ottawa
Bernard Miller, vice-président, région de l'Atlantique, Air Canada
Richard Martin, président, Fédération du travail du Manitoba
Gary Doer, président, Association des employés du gouvernement du Manitoba
Rodrigue Bilodeau, président et chef de la direction, Honeywell Limited

Association des collèges communautaires du Canada
W.G. Forbes, président; président, Collège Red Deer
Gérard Raymond, premier vice-président; principal et chef de la direction, Campus de Bathurst, Collège communautaire du Nouveau-Brunswick
C.H. Howard, second vice-président; directeur et chef de la direction, Collège communautaire de Red River

Syndicat national de la Fonction publique provinciale
John Fryer, président; vice-président, Congrès canadien du travail
J. Richard Proctor, adjoint du président
Gary Doer, président, Association des employés du gouvernement du Manitoba

Fédération du travail du Manitoba
Richard Martin, président
Gary Russell, directeur de la recherche

Conseil du travail de Winnipeg
Paul Moist, premier vice-président
Howard Matthews, délégué

Derek Hum, professeur, Collège St. John's, Université du Manitoba

Parti libéral du Manitoba
Diana Ryback, président
David Matas

Winnipeg, Manitoba
le 30 novembre 1983

Fédération canadienne de l'agriculture
Glenn Flaten, président
David Kirk, secrétaire exécutif

Faculté d'agriculture, Université du Manitoba
Robert C. McGinnis, doyen, faculté d'agriculture
J.C. Gilson, professeur, département d'économie agricole
E.W. Tyrchniewicz, chef, département d'économie agricole et de gestion de la ferme
L.E. Evans, chef, département de la science des plantes
G.E. Laliberté, chef, département de génie agricole
M.E. Seale, doyen adjoint, faculté d'agriculture
S.C. Jay, chef, département d'entomologie

Fabricants canadiens de produits alimentaires
George Fleischmann, président et chef de la direction
Thomas D. Smyth, vice-président; président et chef de la direction, H.J. Heinz Company of Canada Limited
John D. Herrick, directeur; président General Mills Canada, Inc.
A. Jan d'Ailly, directeur; président, Natalik Inc.

Association canadienne des manufacturiers de produits alimentaires
Taketo Murata, président du conseil
Clare Proctor, vice-président du conseil
Elmer Banting, président
Michael Teeter, vice-président
Arthur W. Walker, président, Hardee Farms International Limited

Canola Crushers of Western Canada
Robert Broeska, directeur général
John Smythe, vice-président

Conseil canadien du commerce de détail
Alasdair J. McKichan, président
Gerald Doucet, vice-président principal, politiques

J.P. Carter, vice-président; directeur général, division alimentaire
Mervin Booty, président, Westfair Foods Limited
James Waters, vice-président, Canada Safeway
Raymond Bertrand, président, Canada Grocery Distributors Institute

Association des consommateurs du Canada (Manitoba)
Ruth Titheridge, présidente du conseil, comité national de la nourriture
Margaret Soper, vice-présidente, Association nationale des consommateurs; présidente du conseil, comité manitobain de la nourriture
Joan Friesen, comité national de la nourriture

Kenneth Emberley, Crossroads Resource Group

Toronto, Ontario
le 1er décembre 1983

Municipalité du grand Toronto
Paul Godfrey, président du conseil
Douglas P. Floyd, directeur général, développement économique
Richard O'Brien, président, comité de développement économique et de planification de Toronto
Donald R. Richmond, sous-commissaire, services communautaires; directeur, Metro Housing Co. Limited

Fédération canadienne de l'entreprise indépendante
John Bulloch, président
Patricia Johnston, vice-présidente principale
Brien Gray, vice-président
Richard Wietfeldt, économiste en chef; directeur de la recherche
Pierre Clément, chargé d'affaires, Québec

Institut Vanier de la famille
Johann W. Mohr, présidente
Doris Badir, présidente du conseil, comité exécutif
Robert Glossop, coordonnateur des programmes; directeur de la recherche
David Ross, expert-conseil

Institut canadien de politique économique
Walter Gordon, président
Abraham Rotstein, vice-président; professeur d'économie, Université de Toronto

Équipe de recherche, expansion économique et des entreprises, faculté des études en administration, Université York
Donald J. Daly, professeur d'économie

Data Resources of Canada
William F. Empey, vice-président et directeur général

Canadian Business and Industry International Advisory Council
J. Hugh Stevens, président; président, Canada Wire and Cable Limited
William George Deeks, président, MNE Committee; vice-président exécutif, Noranda Sales Corporation Limited
Graeme Clive Hughes, vice-président exécutif et secrétaire, Association des manufacturiers canadiens
Deane D. Sherman, comité de politiques commerciales; directeur des relations gouvernementales, C.I.L. Inc.
J.E. Toten, vice-président, comité consultatif sur les entreprises et l'industrie auprès de l'OCDE; conseiller spécial, Banque de Montréal

Association des importateurs canadiens inc.
Keith Dixon, président
Bryan Martin, président du conseil; président, Sony Canada Limited.
Robert F. Gulliford, vice-président du conseil; vice-président, Banque Royale du Canada
Tim Chisholm, vice-président du conseil; président, Ronald A. Chisholm Limited
Tom S. Nease, ancien directeur; président, Adidas Canada
Richard S. Gottlieb, directeur; conseiller juridique, Association Footwear Import Committee

Travailleurs unis d'Amérique
Robert White, directeur pour le Canada, vice-président international
Sam Gindin, directeur de la recherche
Buzz Hargrove, adjoint du directeur

Toronto, Ontario — Groupe de travail A
le 2 décembre, 1983

Conseil de planification sociale du grand Toronto
Le révérend Eilert Frerichs, président
David Wolfe, conseil des directeurs; professeur adjoint, sciences politiques, Université de Toronto
Jeffrey Patterson, directeur de projet principal
Leon Muszynski, directeur de programme

Conseil du travail du grand Toronto
Wally Majesky, président
Michael Lyons, secrétaire exécutif
Irene Harris, directrice de projets

Conseil scolaire de Toronto
Penny Moss, présidente
Bob Spencer, administrateur
Charles Taylor, directeur de l'élaboration de programmes d'études

Pétro-Canada
W.H. Hopper, président et chef de la direction
John McNicholas, directeur, économie, politique publique et affaires régulatrices

Urban Transportation Development Corporation Limited
Kirk W. Foley, président et chef de la direction
P.H. Stevenson, vice-président, affaires de l'entreprise

Association des banquiers canadiens
Robert M. MacIntosh, président
Robert W. Korthals, président, Banque Toronto-Dominion
A. Warren Moysey, vice-président exécutif principal, Banque de Commerce Canadienne Impériale
Hugh S. Hardy, vice-président principal, affaires publiques, Banque Royale du Canada

Camco Incorporated
Colin M. Harper, président et chef de la direction
Raymond Thompson, vice-président, planification et développement de l'entreprise

Bureau de commerce du grand Toronto
John Clarry, président
Stanley Edwards, président du conseil de politique économique
Fred Hamilton, vice-président
W.S. Campbell, trésorier
Bengt V. Gestrin, comité de politique économique

Cercle Cartier
Peter Detmold, président
Kevin Charlebois, vice-président
W.H. Pope, professeur d'économie, Ryerson Polytechnial Institute
George Mowbray, président, MPI
D.G. Hull, directeur, Promotion des entreprises canadiennes, MAS

Toronto, Ontario — Groupe de travail B
le 2 décembre 1983

G.A. Jewett

Peter Lowry

Burns Fry Limited
Peter Andersen, économiste en chef
Carl Wostenholme, directeur, finances gouvernementales
Ben Joyce, économiste principal

Association des compagnies financières canadiennes
Malcolm Stewart, président; vice-président exécutif, Commercial Credit Corporation Limited
Andrew Salmon, premier vice-président; vice-président, Ford Credit Canada Limited
Donald Bennett, second vice-président; président, Household Finance Corporation
Robert McClure, directeur; président et directeur général, Genelcan Limited
Carne Bray, président

Association des banquiers canadiens, Conseil exécutif des banques étrangères
Roy Hall, président, National Westminster Bank
Terry Upson, président, Chemical Bank of Canada
N. Choi, président, Korea Exchange Bank of Canada
Giacono Morandi, président, Banca Commerciale Italiane of Canada

Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes inc.
Ian Mair, ancien président; président pour le Canada, Prudential Insurance Company Limited
John Panabaker, président; président et chef de la direction, Mutual Life Insurance Company
Jean-Denis Vincent, président, Alliance Compagnie Mutuelle d'Assurance-Vie
Gerald M. Devlin, vice-président exécutif

Fédération nationale des retraités et citoyens âgés
John Van Waggoner, premier vice-président
Jack Lerette, directeur du bureau
Joyce King, secrétaire
Reg Screen, conseil général

Compagnie d'assurance-vie London Life
Earl H. Orser, président et chef de la direction
Tom Allan, vice-président, investissements
Norm Epp, vice-président, finance
Bob Lackey, vice-président, planification de l'entreprise
Jim Etherington, directeur, affaires de l'entreprise

Toronto, Ontario — Groupe de travail A
le 5 décembre 1983

Association canadienne des professeurs d'université
Sarah J. Shorten, présidente
Donald C. Savage, secrétaire exécutif

Fédération des enseignants de l'Ontario
Malcolm Buchanan, président
Jim Head, agent exécutif
Vince Greco, membre du comité de recherche
Wendell Fulton, chercheuse législative
Shelagh Luka, comité de la condition féminine

Gouvernement de l'Ontario
L'Honorable Larry Grossman, trésorier de l'Ontario
Bryan Davies, sous-ministre adjoint, bureau de la politique économique
Brock A. Smith, adjoint du sous-minsitre, bureau du budget et des finances intergouvernementales, ministère du Trésor et de l'Économie
Gregor Robinson, conseiller politique principal

Fondation canadienne d'éducation économique
Gary Rabbior, directeur général

Canadian Association of Women Executives
Elizabeth Stewart, présidente; directrice de la planification pour TransAmerica Life Insurance
Barbara Eastman, présidente, comité législatif; conseillère politique, Banque Royale du Canada
Patricia O'Malley, vice-présidente, relations extérieures; directrice nationale, services de comptabilité, Thorne Riddell
Lucy Greene, présidente, sous-comité pour l'action positive; directrice adjointe, marketing des assurances particulières, Sun Life
Nuala Beck, comité législatif; vice-présidente, directrice, Pitfield, MacKay, Ross Limited

Société des comptables en management du Canada
William Richardson, président
D. Teal Lowery, vice-président
Reginald Dugré, vice-président
William E. Langdon, vice-président exécutif

Université Trent
Donald Theall, président et vice-recteur
Erica Cherney, présidente
Susan Wheeler, directrice des communications

Canadian Machine Builders' Association
J.J. Havlik, président
H.B. Iron, secrétaire-trésorier
John Kershaw, directeur

Association canadienne des administrateurs scolaires
Larry Moss, président
Wayne Kyle, président élu
Louise Lapalme, secrétaire exécutif
Freeman Witty, ancien président

C.I.L. Incorporated
C.H. Hantho, président et chef de la direction
D.I.W. Braide, vice-président principal
R.J. Gallivan, conseiller principal, ressources humaines

Toronto, Ontario — Groupe de travail B
le 5 décembre 1983

Fédération des étudiants de l'Ontario
Ian Nelmes, président du conseil
Terry Fallis, président du conseil, comité de politique économique
Richard Balnis, chercheur
Tony Palmer, comité de politique économique

Management Council for Responsible Employee Relations
R.J. Gallivan, conseiller principal, ressources humaines, C.I.L. Inc.
A.Y. Fortier, directeur, relations générales, Mines Noranda
V. Harris, gérant général, relations industrielles, Stelco Inc.
S.J. Surma, vice-président, relations industrielles, Ford du Canada
E.A. Taylor, vice-président, ressources humaines, Westinghouse (Canada) Limited

Association des ingénieurs-conseils du Canada
Greg McNeice, président
Peter De Vita, président élu
Murray McInroy, secrétaire
Walter Bilanski
Aziz Akhtar, directeur

Union des associations des professeurs des universités de l'Ontario
Bill Jones, président
Patrick Wesley, directeur général
Helen Breslauer, agent de recherche principal

Congrès canadien pour la promotion des études chez la femme
Susan McCrae Vander Voet, directrice générale
Dorothy MacKeracher, comité consultatif
Audrey Swail, directrice pour l'Ontario

Toronto, Ontario — Groupe de travail A
le 6 décembre 1983

CNCP Télécommunications
J.G. Sutherland, président
Carl Beigie, conseiller
Ruth Corbin, directrice, élaboration de politiques
Joe Schmidt, vice-président, affaires régulatrices et gouvernementales

Association canadienne des fabricants d'équipement de bureau
Charles H. Rust, président; président, STC Canada Inc.
Peter Brophey, vice-président; vice-président des affaires générales, Xerox Canada Inc.
Grant Murray, directeur; vice-président, droit et relations générales, IBM Canada Limited
John Neufeld, directeur; président, Arconas Corporation

Association canadienne de l'électricité
Milan Nastich, président; président et président du conseil, Hydro Ontario
Donald Priestman, président, section économique, économiste, B.C. Hydro
Mitchell R. Rothman, vice-président, section économique; économiste en chef, Hydro Ontario

Faculté de génie, Université de Waterloo
W.C. Lennox, doyen
E.L. Holmes, directeur de la recherche
J.A. Buzacott, professeur, sciences de la gestion
John Schey, professeur, génie mécanique

Frank Maine, président, Frank Maine Consulting Limited

Toronto, Ontario – Groupe de travail B
le 6 décembre 1983

Dow Chemical Canada Inc.
James M. Hay, président du conseil

Christian Farmers' Federation of Ontario
Tom Oegema, président
Elbert van Donkersgoed, directeur de la recherche et de la politique
Martin Oldengarm, directeur général

Ontario Institute of Agrologists
Donald McArthur, directeur général
Bert Christie, président élu
Murray MacGregor, professeur d'économie agricole, Université de Guelph

Fédération des agriculteurs de l'Ontario
Harry Pelissero, premier vice-président
Brigid Pyke, seconde vice-présidente
Harry Zwerver, directeur général
S. Veeraraghavan, directeur, département de la recherche
Susan Johnston, directrice-adjointe, département de la recherche

Association canadienne du transport urbain
A. Ross, président
A. Cormier, directeur général
Don Kershaw, comité des membres associés

Banque de Montréal
William D. Mulholland, président et chef de la direction
Lloyd Atkinson, vice-président principal, économiste en chef

Entreprises Bell Canada inc.
A. Jean de Grandpré, président du conseil et président
Orland Tropea, sous-président du conseil
F. Dale Orr, économiste en chef

Compagnie Générale Électrique du Canada Limitée
Alton S. Cartwright, président du conseil et chef de la direction
David F. Abel, vice-président, planification stratégique générale

BP Selco Inc.
Patrick C. MacCulloch, président et chef de la direction

Toronto, Ontario – Groupe de travail A
le 7 décembre 1983

Crowntek Incorporated
Joseph Zelikovitz, vice-président, planification technologique

Nordair Limitée
Kurt P. Peiffer, vice-président exécutif
Andrée Bourque, vice-président, conseiller général et secrétaire
Moira Hudgin, gestionnaire principale, affaires tarifaires et régulatrices

Association canadienne des pilotes de lignes aériennes
Donna Burgess, analyste de la recherche
Général R.F. Herbert, président, projets spéciaux du bureau principal

Slater Steel Industries Limited, division SLACAN
J. David Smart, directeur général des ventes

Association canadienne pour la santé mentale
Léandre Desjardins, président du conseil, comité sur l'impact humain du chômage
Sharon Kirsh, coordonnatrice de projet, projet sur l'impact humain du chômage
Peter Penz, comité sur l'impact humain du chômage

Centraide du grand Toronto
John E. Richardson, président, conseil d'administration de Centraide
James MacKay, président, comité de relations gouvernementales
Anne Golden, directrice de la planification, allocations et relations gouvernementales
Ted Garrard, associé, planification, allocations et relations gouvernementales

Société canadienne de la Croix-Rouge
David Balfour, président
George Weber, secrétaire général
Dwight Mihalicz, adjoint administratif du secrétaire général

Canadian Centre for Philanthropy
Edward Waitzer, président, Agora Foundation
Gerald Wright, vice-président, Fondation canadienne Donner
Harry Beatty, avocat-conseil, Ontario Association for the Mentally Retarded
John O'Leary, directeur du développement, Collège Frontier

Institut de recherche en dons et en affaires publiques
Richard A. Hopkinson, président et directeur
Mary Louise Clements, représentante de l'Ontario
Peter R. MacGibbon, directeur
Charles Perrault, directeur

Conseil de recherche et de planification sociale de Hamilton et district
Anthony Butler, président
Jody Orr, associée de recherche principale

Conseil du travail de Hamilton et district
William C. Thompson, secrétaire; président, comité d'action politique
Lynn Spencer, directrice; présidente du conseil, comité sur le plein emploi

Toronto, Ontario — Groupe de travail B
le 7 décembre 1983

Genstar Corporation
Angus MacNaughton, président
Ross Turner, président
Malcolm Carden, président, planification générale

Syndicat des employés de la Fonction publique de l'Ontario
Sean O'Flynn, président

TVOntario
David Walker, directeur général

Comité national d'action sur le statut de la femme
Doris Anderson, présidente
Chaviva Hosek, vice-présidente; présidente du conseil, comité de consolidation des relations fédérales-provinciales
Jennifer Keck, membre sans fonction désignée
Laurell Ritchie, comité sur l'emploi

Paradigm Health
Neville Chenoy, conseiller en planification de soins médicaux, les Soeurs de St-Joseph
Suzanne Jackson, analyste de politique médicale, Conseil ontarien de la santé
Robert James, médecin généraliste; président, comité OMA sur la médecine psychosomatique
Christine Daly, adjointe en planification de soins médicaux, les Soeurs de St-Joseph

Conseil canadien pour la réadaptation des handicapés
Jean Caine, premier vice-président
Bruce Savage, vice-président régional pour l'Ontario
J.R. Sarney, directeur général national

Marilou McPhedran et Elizabeth Symes

Association des services familiaux du grand Toronto
Irene Fink, présidente
Robert Couchman, directeur général
Judy Sutcliffe, présidente, comité d'action sociale
William Oaker, comité des relations publiques

YWCA du grand Toronto
Ellen Campbell, directrice générale
Anne Wood, présidente, comité de justice sociale
Jean Emond, présidente, sous-comité sur l'emploi
Jennifer Robertson-Decker, présidente, comité d'action sociale
Judy Campbell, coordonnatrice d'action sociale

Toronto, Ontario
le 8 décembre 1983

Tribune thématique : la croissance et le développement
David Slater, président, Conseil économique du Canada
Arthur Smith, ancien président, Conseil économique du Canada
Robert A. Mundell, professeur, économie Université Columbia
André Raynauld, ancien président, Conseil économique du Canada

Gunnar Tannis

Peter R. Gorman III et Ryan M. Gorman

Association canadienne de gérontologie
R. Bayne, président
Norman Blackie, directeur général
Sheila Neysmith, présidente du conseil, division du bien-être social

Don Toppin, président, comité de Toronto/2000

Austin Beutel

A.R. Clarke & Co. Limited
David Goldberg, président
Gary Goldberg, vice-président exécutif
Martin O'Connell, expert-conseil

Toronto, Ontario — Groupe de travail A
le 9 décembre 1983

Maclean-Hunter Limited
Donald G. Campbell, président et chef de la direction

Association canadienne de l'habitation et du développement urbain
John Sandusky, président élu
Kenneth Kyle, chef des opérations

Municipalité régionale de York
Robert Forhan, président
Michael McDonald, adjoint administratif

Institut pour l'étude de l'environnement, Université de Toronto
Henry A. Regier, directeur adjoint; professeur de zoologie
R.E. Munn, professeur de physique et d'études écologiques
D. MacKay, professeur de génie chimique et d'études écologiques
A.P. Grima, professeur adjoint, géographie et études écologiques

Parti vert de l'Ontario
Susan Berlin
Joell Vanderwagen
Ron Pate

Fondation canadienne de recherche du droit de l'environnement
Doug Macdonald, directeur général
Marcia Valiante, directrice de la recherche

Community Forum on Shared Responsibility
Kenise Murphy Kilbride, comité de direction
David Walsh, comité de direction

Dan Heap, député

Toronto, Ontario — Groupe de travail B
le 9 décembre 1983

Église anglicane du Canada
Le très révérend John Bothwell, évêque de Niagara
Le vénérable Harry Hilchey, archidiacre; secrétaire général du Synode général
Le révérend Peter Hamel, expert-conseil, affaires nationales
Le révérend Don Brown, expert-conseil, ministères sociaux

Conseil des organismes nationaux ethnoculturels du Canada
Laureano Leone, président
Andrew Cardozo, expert-conseil

Alliance of Canadian Cinema, Television and Radio Artists
Bruce MacLeod, président national
Paul Siren, secrétaire général
Jane Craig, directrice, communications

Paul Audley and Associates Limited
Paul Audley, président

Campeau Corporation
Robert Campeau, président et chef de la direction
David King, président et chef des opérations
Andrew Jacob, directeur principal, développement commercial et projets spéciaux
Jack Carr, professeur d'économie; directeur des études supérieures, président adjoint, Université de Toronto

Parti communiste du Canada
William Kashtan, secrétaire général et chef du parti
William Stewart, secrétaire du travail
John Maclennan, organisateur pour l'Ontario
Gerry van Houten, directeur de recherche

Centre pour la défense de l'intérêt public
Andrew Roman, directeur général et conseiller général
Kathy McLeod

Hull, Québec — Groupe de travail A
le 12 décembre 1983

Congrès du travail du Canada
Dennis McDermott, président
Shirley Carr, vice-présidente exécutive
Richard Mercier, vice-président exécutif
Ronald Lang, directeur de la recherche
D. O'Hagan, économiste en chef

Conseil d'entreprises pour les questions d'intérêt national
Rowland Frazee, président du conseil; président et chef de la direction, Banque Royale du Canada
Thomas d'Aquino, président
Gordon Fisher, vice-président du conseil
Peter Vivian, associé principal
Dwayne Wright, associé principal
Jock Finlayson, directeur, analyse de politiques et recherche
Todd Rutley, chercheur adjoint

Association minière du Canada
Harold Fargey, président
William James, premier vice-président
Walter Curlook, second vice-président
John Bonus, directeur général
Roy Woodbridge, directeur, économie minérale

Fédération canadienne du travail
James McCambly, président
Ken Rose, vice-président, Fraternité internationale des ouvriers en électricité
Warner Baxter, vice-président, Union internationale des constructeurs d'ascenseurs

Association internationale des machinistes et des travailleurs de l'aéroastronautique
Val Bourgeois, adjoint administratif
Louis Erlichman, directeur canadien de la recherche
Joseph Hanafin, directeur canadien des relations publiques

Association des manufacturiers de machines et d'équipement du Canada
Joseph Romanow, président
Kirk Tambling, président du conseil; vice-président et directeur général, WEEM United
William Mallory, ancien président du conseil; président, Ingersoll- Rand Canada
Lorne Varcoe, vice-président du conseil; président, Dorr-Oliver Canada Limited
James Hepburn, vice-président du conseil; vice-président, John T. Hepburn Company

Alcan Aluminium Limitée
David Culver, président et chef de la direction
Harold Corrigan, vice-président, relations générales
Neil Matheson, analyste des affaires publiques

Pratt and Whitney Canada Incorporated
Elvie L. Smith, président

Fédération canadienne des doyens de gestion et d'administration
Bud Johnston, directeur; doyen de l'école d'administration des affaires, Université Western de l'Ontario
Claude LeBon, doyen, faculté des sciences de l'administration, Université Laval
Michael Maher, président du conseil; doyen, faculté de gestion des affaires, Université de Calgary
John Carson, ancien doyen, faculté d'administration, Université d'Ottawa

Conseil canadien des ingénieurs
John Evans, président
Alex Hemstock, président élu
Claude Lajeunesse, directeur général
John R. McDougall, président, conseil canadien de la main-d'oeuvre en génie
Norm Johnson, comité exécutif; président, Johnson Industries

Fédération canadienne des municipalités
Edward Brady, président; maire de Carlyle
Doreen Lawson, première vice-présidente; échevin de Burnaby
Marion Dewar, seconde vice-présidente; maire d'Ottawa
Frank Moran, troisième vice-président; maire de Charlottetown
Beryl Gaffney, échevin
James Knight, directeur général
Penina Coopersmith

Hull, Québec — Groupe de travail B
le 12 décembre 1983

Association canadienne de la construction
Robert Nuth, président
Donald P. Giffin, président du conseil
Robert B. Schuett, vice-président national
John C. Halliwell, directeur, relations syndicales
William Nevins, économiste en chef
Russell Scrim, vice-président, Beaver Construction

Cadillac Fairview Corporation Limited
Bernard Ghert, président et chef des opérations
Miles McMenemy, vice-président principal, affaires de l'entreprise

Institut canadien d'aménagement urbain
Edward Sorbara, président
Rick Bertrand, secrétaire exécutif

Fondation canadienne pour la protection du patrimoine
John Mackenzie, président
Douglas Franklin, directeur, relations publiques, générales et gouvernementales

Association des chantiers maritimes canadiens
Henry M. Walsh, président

Dominion Marine Association et l'Association des armateurs canadiens
Contre-amiral Robert W. Timbrell, président

Association des ingénieurs-conseils du Canada
Malcolm Williams, président; vice-président, C.B.C.L. Limited
Collin Smallridge, vice-président; vice-président, Lavalin Inc.
Roger Pinault, directeur général
Royal Galipeau, directeur des communications

Le Groupe SNC
Jean-Paul Gourdeau, président et chef de la direction
Camille Dagenais, président du conseil
Jacques Lefebvre, vice-président, affaires publiques

Hull, Québec
le 13 décembre 1983

Tribune thématique : la réforme des institutions nationales
Pierre Tremblay, rédacteur en chef, *Le Droit*
Claire Beckton, professeur associée de droit, Université Dalhousie
Allan R. Gregg, président, Decima Research Limited

Gordon Fairweather, président, Commission canadienne des droits de la personne
L'Honorable sénateur P. Michael Pitfield

Conseil consultatif de la situation de la femme
Lucie Pépin, présidente
Diane Bellemare, économiste, Université du Québec à Montréal (UQUAM)
Magrit Eichler, Ontario Institute for Studies in Education (OISE)
Jennifer Stoddart, directrice, services de recherche
Mary-Lee Stevenson, agent de recherche principal

Conférence des évêques catholiques du Canada
Monseigneur Rémi de Roo, évêque de Victoria; président, commission épiscopale sur les affaires sociales
Monseigneur Gérald Drainville, évêque d'Amos; commission épiscopale sur les affaires sociales
Tony Clarke, directeur-adjoint, département des affaires sociales

Exécutif national du Parti québécois
Bernard Landry, exécutif national
Nadia Assimopoulos, exécutif national
Jules-Pascal Venne, conseiller

Conseil canadien du commerce de détail
Alasdair J. McKichan, président
Gérard Doucet, vice-président principal
George Eaton, président; président adjoint, T. Eaton Company
F. Hennig, vice-président exécutif, opérations générales
W.M. Crossin, président, Merle Norman Cosmetics

Groupe de travail sur la micro-électronique et l'emploi
Margaret Fulton, présidente; présidente, Université Mount St. Vincent
Ratna Ray, directrice, Bureau de la main-d'oeuvre féminine, Travail Canada

Hull, Québec – Groupe de travail A
le 14 décembre 1983

Fédération des francophones hors-Québec inc.
Léo LeTourneau, président
Jean-Bernard Lafontaine, directeur général
Richard Chevrier, chercheur

Jean-Pierre Gaboury

Chambre de commerce du Canada
Samuel Hughes, président
C.M. « Red » Williams, président, comité sur l'agriculture
Lorne Seitz, vice-président principal, affaires internationales
John Lang, président, comité sur les ressources naturelles
John Bonus, comité sur les ressources naturelles
Marsha Gordon, coordonnatrice des politiques
Ken Page, président, comité sur l'éducation

Association de l'industrie touristique du Canada
Garth Campbell, président et chef de la direction
John Lawson, vice-président

Coalition des organisations nationales volontaires
Ian Morrison, président
Beatrice Olivastri

Association des universités et collèges du Canada
W. Andrew MacKay, président
Ronald Watts, principal, Université Queen's
Robert Patry, directeur, relations gouvernementales

Fédération canadienne des étudiants
Graham Dowdell, président
Eileen Dooley, chercheur en accessibilité
Bruce Tate, chercheur en politique économique
Diane Flaherty, directrice générale

Rural Learning Association
Ted Jackson, président
Alex Sim, ancien président
Susan Wismer, projet de développement économique communautaire

Institut canadien d'éducation des adultes
Ian Morrison, directeur général
Paul Bélanger, directeur

Fédération canadienne des enseignants
Brian Shortall, président
Stirling McDowell, secrétaire général
Wilfred Brown, directeur, services économiques

Centrale de l'enseignement du Québec
Ginette Dion, vice-présidente
Pierre Beaulne, économiste

Syndicat canadien de la Fonction publique
Jeff Rose, président national
John Calvert, agent principal, département de recherche
Gil Levine, directeur, département de recherche
Tony Wohlfarth, agent
Randy Sykes, directeur adjoint

Prince Edward Island Potato Marketing Board
Kees Visser, président
Don Anderson, directeur général
Norman Clarey, ancien président
Garth Wilkie, vice-président
Donald MacKenzie, cultivateur-exportateur

Hull, Québec — Groupe de travail B
le 14 décembre 1983

Conseil des sciences du Canada
Stuart Smith, président
James Gilmour, directeur, recherche
Guy Steed, directeur adjoint, recherche

Conseil national de recherches Canada
Larkin Kerwin, président
William A. Cumming, vice-président exécutif
Robert de Coster

Institut agricole du Canada
Clay Switzer, président
A. Terauds, directeur général
J. Dumanski

Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada
Gordon MacNabb, président
Arthur Bourns, agent de recherche associé

Institut professionnel de la Fonction publique du Canada
Jack Donegani, président
Ken Gibson, directeur intérimaire, relations d'emploi
Ida Irwin, agent d'information adjointe

Association canadienne des fabricants de produits chimiques
Jean Bélanger, président
Graham C. Gibb, directeur, affaires économiques
Wilburt Canniff, adjoint au président; directeur, projets spéciaux

Association canadienne du gaz
D. Earl Alderson, président et chef de l'administration; président et chef des opérations, Canadian Gas Research Institute

Fédération canadienne des associations de forestiers professionnels
Allen Hopwood, ancien président, Association of B.C. Professional Foresters
William Hall, Ontario Professional Foresters' Association
Claude Turmel, Ordre des ingénieurs forestiers du Québec

Institut forestier du Canada
Gilbert Paillé, président
R.J. Bourchier, directeur général
P.J.B. Duffy, président, groupe de travail, politique forestière

Association canadienne d'exportation
Paul Soubry, président du conseil
Reg Barclay, vice-président du conseil
Tom M. Burns, président

Énergie atomique du Canada Limitée
James Donnelly, président et chef de la direction
Ara Mooradian, vice-président principal
Paul O'Neill, vice-président exécutif général
Fred Belaire, directeur, planification économique

Conseil canadien de la coopération
Henri-Paul Trudel, président
Denis Rochon, vice-président
Richard Savoie, comité exécutif
Yvan Forest, directeur général

Association canadienne de boissons gazeuses
Tibor P. Gregor, directeur général

Ottawa, Ontario — Groupe de travail A
le 15 décembre 1983

Tribune thématique : les relations fédérales-provinciales
Gordon Robertson, président, Institut de recherches en affaires publiques
Gil Rémillard, professeur de droit, Université Laval
Anthony Scott, professeur d'économie, Université de la Colombie- Britannique; professeur MacKenzie King, études canadiennes, Université Harvard
John Whyte, professeur de droit, Université Queen's
Rad Latimer, président et chef de la direction, TransCanada PipeLines

YWCA du Canada
Dana Stehr, directrice générale
Lynne Tyler, conseil national

Pat et Hugh Armstrong

L'Honorable Judy Erola, ministre responsable pour la situation de la femme
Maureen O'Neil, coordonnatrice, situation de la femme
Susan Sheehan, analyste principale, politique économique
Monique Charlebois, analyste principale, politique judiciaire

Conseil national des YMCA du Canada
Charles Greb, président du conseil
Rix Rogers, chef de la direction
Anthony Patterson, conseil consultatif sur les relations gouvernementales
Jane Côté, directrice, YM-YWCA d'Ottawa
Rick Patten, directeur, bureau d'Ottawa

Association des hôpitaux du Canada
Claire Labrèche, présidente du conseil d'administration
Jean-Claude Martin, président
Daniel LeTouzé, vice-président, recherche

Coalition canadienne de la santé
Richard Haughian, président du conseil
Carol Richardson, coordonnateur exécutif
Margaret Vowles, Organisation nationale des personnes âgées et des retraités
Joseph Hanafin, Association internationale des machinistes

Ottawa, Ontario — Groupe de travail B
le 15 décembre 1983

Tom de Fayer

Roger Voyer, principal, Nordicity Group Limited

Tom Atkinson, directeur de projet principal, recherches en gestion, Hay Associates

Kimon Valaskakis, directeur, groupe GAMMA

Ottawa, Ontario — Groupe de travail A
le 16 décembre 1983

L'Honorable André Ouellet, ministre du Travail
Mark R. Daniels, sous-ministre
William P. Kelly, sous-ministre adjoint principal

Institut canadien des comptables agréés
William D. Grace, premier vice-président; chef des services financiers et directeur, Canadian Utilities Limited
N. Glenn Ross, associé, Coopers and Lybrand
James R. Brown, associé principal, Peat, Marwick, Mitchell and Co.

Grand conseil des Cris du Québec
Billy Diamond, grand chef et président
James O'Reilly, conseiller juridique

Conférence circumpolaire inuit
Mark Gordon, vice-président canadien; premier vice-président, Makivik Corporation
Rhoda Innuksuk, membre du conseil exécutif pour le Canada
Peter Jull, adjoint spécial

Ville d'Ottawa
Marion Dewar, maire d'Ottawa

École secondaire du district de Grenville sud — Étudiants du cours de géographie, 13e année
Donna Burns
Terry Byrd
Clint Cameron
Heather Creamer
Sherry Marshall
Gary Heuvel

Conseil de planification sociale d'Ottawa-Carleton
Frank Martin, directeur général
Joseph Verbruggen, président, comité sur le revenu et l'emploi
Jim Davidson, coordonateur, comité sur le revenu et l'emploi
Catherine Casserly, comité sur le revenu et l'emploi

Ville de Hull
Michel Légère, maire de Hull

Co-operative Union of Canada et la Société canadienne de crédit coopératif limitée
Ray Siemens, président, Co-operative Union of Canada
John Nicholson, président, Société canadienne de crédit coopératif Limitée
Jonathan Guss, conseiller général; vice-président, affaires gouvernementales, Société canadienne de crédit coopératif Limitée
Bruce Thordarson, directeur général, Co-operative Union of Canada

Michael Boyd

Bureau de commerce d'Ottawa-Carleton
John Ferguson, trésorier honoraire; président, JRF Financial Consultants Limited
Kevin Charlebois, président, comité des finances et de la taxation; vice-président, Financial Consultants Limited

Fondation de l'habitation coopérative
Glenn Haddrell, directeur général
Tom Webb, expert-conseil en relations gouvernementales
Robert Dowler, coordonnateur du programme de recherche

Ottawa, Ontario — Groupe de travail B
le 16 décembre 1983

Conférence canadienne des arts et Conseil canadien de l'artisanat
Micheline Tessier, présidente, Conférence canadienne des arts
Brian Anthony, directeur national par intérim, Conférence canadienne des arts
Patricia McClelland, présidente, Conseil canadien de l'artisanat
Peter Weinrich, directeur général, Conseil canadien de l'artisanat

Centraide Canada
André Mailhot, président
Robert Myers, directeur général

Conseil national des femmes du Canada
May Nickson, vice-présidente
Amy Williams, ancienne présidente

Institut canadien de recherches pour l'avancement de la femme
Jill McCalla Vickers, présidente du conseil, politique sociale
Mary Lynn Stewart-McDougall, professeur adjoint d'histoire, Université Simon Fraser

L'Honorable Michael Cassidy, député provincial

Via Rail Canada Inc.
Harold Renouf, président

Conseil canadien des normes
Jean Roy, président
John Woods, directeur général
Hugh Adam, directeur, standardisation nationale
Albert Tunis, directeur, éducation et information

Syndicat des travailleurs en communication du Canada
Boris Mather, président fédéral
James Kinkaid, chercheur

ANNEXE C-5

Liste des participants aux séances publiques mai, juin 1984

Montréal
30, 31 mai et 1er juin 1984

Ordre du jour

Jour 1: avant-midi: L'emploi et les prix; l'éducation et la formation; soutien social
après-midi: Un régime d'éducation de haute qualité; les jeunes et le chômage : une situation particulière

Jour 2: avant-midi: Le commerce et l'expansion industrielle; la productivité; les ressources et l'environnement
après-midi: La restructuration industrielle : redressements

Jour 3: avant-midi: Les relations intergouvernementales et l'union économique; les institutions nationales
après-midi: Le rôle de la Cour suprême; l'ordre du jour constitutionnel

Animateur
Marc Laurendeau, chroniqueur à *La Presse* et commentateur à Radio Cité FM

Participants	Présent
Warren Allmand, député, Comité permanent du travail, de la main-d'oeuvre et de l'immigration	Jour 3
Gérald Beaudoin, faculté de droit, Université d'Ottawa	Jour 3
Denyse Bélanger-Rochon, présidente, Fédération des femmes du Québec	Jour 1
Diane Bellemare, économiste, Université du Québec à Montréal	Jours 1, 2 et 3
Roger Blais, Centre d'innovation industrielle de Montréal, École polytechnique de Montréal	Jour 2
Michel Blondin, responsable de la formation, Métallurgistes unis d'Amérique	Jour 1
Michael Boyd, Michael Boyd Investments Ltd	Jour 2
James Cadieux, président, comité de politique économique et d'information, Bureau de commerce de Montréal	Jour 2
Gretta Chambers, chroniqueuse, *The Gazette*	Jour 1

David Culver, président et chef de la direction, Alcan aluminium limitée	Jour 2
Jean de Grandpré, président du conseil, président et chef de la direction, Entreprises Bell Canada	Jours 1 et 2
Louis P. de Grandpré, Lafleur, Brown, de Grandpré	Jour 3
Robert Després, président, Énergie atomique du Canada	Jour 2
René Didier, doyen, faculté d'administration, Université de Moncton	Jour 1
Vaughan Dowie, directeur général, Alliance Québec	Jour 1
Ernest Drew, président et chef de la direction, Celanese Canada	Jour 2
Claude Ducharme, Desjardins, Ducharme	Jour 3
Ghislain Dufour, vice-président, Conseil du patronat du Québec	Jours 1 et 2
Anne Dutil, présidente, Procycle	Jour 2
Martin Franklin, comité de politique économique et d'information, Bureau de commerce de Montréal	Jour 3
Gérard Gras, premier vice-président, Confédération de l'union des producteurs agricoles	Jour 2
Howard Hart, président, Association canadienne des producteurs de pâtes et papiers	Jour 2
David Johnston, principal et vice-chancelier, Université McGill	Jour 1
Richard Lande, comité de politique économique et d'information, Bureau de commerce de Montréal	Jour 3
Gonzague Langlois, directeur général, Association des mines de métaux du Québec	Jour 2
M.A. (Mun) Lavigne, président, comité d'éducation en affaires, Bureau de commerce de Montréal	Jour 1
Jean-Claude Lavoie, maire de Shipshaw	Jour 1
Louis Le Bel, bâtonnier du Québec	Jour 3
J. Maurice LeClair, président et chef de la direction, Chemins de fer nationaux du Canada	Jour 3
Jacques Lefebvre, vice-président, affaires publiques, Le Groupe SNC	Jours 2 et 3
Pierre Lortie, président, Bourse de Montréal	Jour 2
André Mailhot, président, Centraide Canada	Jour 1
Yves Morency, Confédération des Caisses populaires et d'économie Desjardins du Québec	Jour 2
Michel Nadeau, premier vice-président, Caisse de dépôt et de placement du Québec	Jour 2
Alex K. Paterson, président, Alliance Research and Education Institute	Jour 3
Gil Rémillard, faculté de droit, Université Laval	Jour 3
Michel Rhéaume, président, Association québécoise de la qualité	Jour 2
Raymond Royer, vice-président, Bombardier Inc.	Jour 2
Claude Ryan, député d'Argenteuil	Jour 3
Guy St-Pierre, président et chef de la direction, Ogilvie Mills Ltd	Jour 2
David Schulman, comité de politique économique et d'information, Bureau de commerce de Montréal	Jour 2
Louise Séguin-Dulude, Hautes études commerciales	Jours 1 et 2
Thérèse Sévigny, vice-présidente, Relations avec l'auditoire, Société Radio-Canada	Jour 3
Monique Simard, première vice-présidente, Confédération des syndicats nationaux	Jours 1, 2 et 3
Rodrigue Tremblay, professeur d'économie, Université de Montréal	Jours 2 et 3
Ann Usher, Institut canadien d'éducation des adultes	Jour 1
Louise Vaillancourt, membre du Conseil, Entreprises Bell Canada	Jour 3
John Weldon, professeur d'économie, Université McGill	Jour 1

Halifax
4, 5 et 6 juin 1984

Ordre du jour

Jour 1: avant-midi: L'emploi et les prix; l'éducation et la formation; soutien social
après-midi: La création d'emplois par l'auto-suffisance

Jour 2: avant-midi: Le commerce et l'expansion industrielle; la productivité, les ressources et l'environnement
après-midi: L'expansion économique régionale; l'avenir des secteurs des ressources traditionnelles dans la région de l'Atlantique

Jour 3: avant-midi: Les relations intergouvernementales et l'union économique; les institutions nationales
après-midi: Les relations intergouvernementales et l'union économique

Animateur

Rod Dobell, président, Institut de recherches politiques

Participants	**Présent**
Sandy Archibald, président, Britex Ltd	Jour 1
Frédéric Arsenault, sous-ministre, Bureau de la réforme du gouvernement du Nouveau-Brunswick	Jour 2
Elizabeth Beale, économiste en chef, Conseil économique des provinces de l'Atlantique	Jours 1, 2 et 3
Ann Bell, présidente, Conseil consultatif sur la condition de la femme de Terre-Neuve	Jour 1
Ron W. Bulmer, président, Conseil canadien des pêcheries	Jour 2
J. Clair Callaghan, président, Technical University of Nova Scotia	Jour 3
Le révérend John Capstick, Coalition of Social Organizations in Cape Breton	Jours 1 et 2
George Cooper, McInnes, Cooper & Robertson	Jour 3
Harold D. Crowell, président du conseil, Human Resources Development Association	Jour 1
Peter Dorrington, président, Chambre de commerce de Darmouth	Jour 3
D.A. Eisenhauer, président, Atlantic Bridge Co. Ltd	Jour 2
Christine Fagan, Chalker, Green, & Rowe	Jours 2 et 3
Emery Fanjoy, secrétaire, Conseil des premiers ministres des provinces maritimes	Jours 2 et 3
Brian Flemming, Stewart, Mackeen & Covert	Jour 3
Phil Fraser, vice-président, Association des Métis et des Indiens non inscrits du Nouveau-Brunswick	Jour 1
Margaret Fulton, présidente, Université Mount Saint-Vincent	Jour 1
John Godfrey, président, Université de King's College	Jours 1 et 3
John Graham, économiste, Université Dalhousie	Jour 3
Brian Greene, directeur général adjoint, Bureau de commerce de Saint-John's	Jour 2
Lance Hale, directeur général, Voluntary Planning Board of Nova Scotia	Jours 1 et 3
Eric Hammill, secrétaire-gestionnaire, P.E.I. Federation of Agriculture	Jour 2
Alanna Hanrahan, secrétaire générale, Conseil consultatif sur la jeunesse de Terre-Neuve et du Labrador	Jour 1
Susan Holtz, Ecology Action Centre	Jour 2
Tom Kent, rédacteur, *Options politiques*	Jour 2
Eric Kierans, économiste, Université Dalhousie	Jours 2 et 3

A. Marino Kristjanson, directeur, recherche et analyse, Association des universités et collèges du Canada	Jour 1
Gilles LeBlanc, président, Fédération acadienne de la Nouvelle-Écosse	Jour 1
David Leckie, président, Stokely-Van Camp of Canada Inc.	Jour 2
B. MacCulloch, directeur général, Pictou County Research and Development Commission	Jour 1
Marilyn MacDonald, ancienne rédactrice, *Atlantic Insight*	Jours 1 et 2
Wendell MacDonald, président, Association des manufacturiers canadiens (Î.-P.-É.)	Jour 2
Robert McKay, directeur, affaires régionales, Société d'exploitation, Pétro-Canada	Jours 2 et 3
Fred MacKinnon, directeur, Nova Scotia Senior Citizens Secretariat	Jour 1
Greg MacLeod, directeur, Fédération des corporations de développement communautaire du Canada	Jour 1
Sylvestre McLaughlin, directeur général, Conseil économique du Nouveau-Brunswick	Jours 1, 2 et 3
Peter J. Nicholson, adjoint administratif, Banque de la Nouvelle-Écosse	Jour 2
Dan F. Potter, président, Novatron Information Corp.	Jour 1
Paul Pross, directeur intérimaire, administration publique, Université Dalhousie	Jour 3
W.S. Robertson, président et chef de la direction, Maritime Telegraph and Telephone Company Limited	Jour 2
Penelope Rowe, directrice générale, Conseil des services communautaires	Jours 1 et 3
A.M. Sinclair, économiste, Université Dalhousie	Jour 2
David Slater, président, Conseil économique du Canada	Jour 2
Harold Snyder, faculté de génie, Université Memorial	Jour 2
Elizabeth Walsh, Women Unlimited	Jours 1 et 3
Lyndon Watkins, rédacteur, *Daily News*	Jour 1
R.F. Weary, président, Bowater, Mersey Paper Co. Ltd	Jour 2
Bill Wells, président, Office canadien du poisson salé	Jour 2
Fred Wien, directeur, Maritime School of Social Work	Jour 1
Gerald Yetman, président, Fédération du travail de la Nouvelle-Écosse	Jour 2

Vancouver
11, 12 et 13 juin 1984

Ordre du jour

Jour 1: avant-midi: L'emploi et les prix; l'éducation et la formation; le soutien social
après-midi: L'amélioration des services; une formation à vie

Jour 2: avant-midi: Le commerce et l'expansion industrielle; la productivité, les ressources et l'environnement;
après-midi: La permanence et la croissance des marchés

Jour 3: avant-midi: Les relations intergouvernementales et l'union économique; les institutions nationales
après-midi: La consultation dans le cadre du processus de prise de décisions et d'établissement de politiques

Animateur

Rod Dobell, président, Institut de recherches politiques

Participants	**Présent**
Judith Alexander, professeur d'économie, Université Simon Fraser	Jour 1
Robert Allen, professeur d'économie, Université de la Colombie-Britannique	Jour 2

David Anderson, professeur de droit, École d'administration publique, Université de Victoria	Jours 2 et 3
Larry Bell, chef de la direction et directeur général, Vancouver City Credit Union	Jour 3
Judith Bezeredi, directrice, services de santé, ville de Vancouver	Jours 1 et 2
Joan Blair, Women in Trades	Jour 1
Doreen Braverman, directeur, Association des manufacturiers du Canada; présidente, The Flagshop	Jour 3
John Bruk, président, Fondation Asie-Pacifique du Canada	Jour 2
Len Bruton, doyen, faculté de génie, Université de Victoria	Jour 1
Diana Butler, groupe d'action pour la condition de la femme de Victoria	Jour 1
Marilyn Callaghan, professeur de travail social, Université de Victoria	Jours 1 et 2
William S. Cameron, vice-président, planification générale, British Columbia Resources Investment Corporation	Jour 2
J.V. Clyne, ancien président, MacMillan-Bloedel; professeur, Université Simon Fraser	Jour 3
Charles Connaghan, Connaghan & Associates	Jour 2
Nancy Cooley, directeur, Intermediate Technology Development Group	Jour 2
W.L. Day, président, Collège Douglas	Jour 3
Glenn Drover, président, Association canadienne des travailleurs sociaux; directeur, travail social, Université de la Colombie-Britannique	Jours 1 et 3
Tex Enemark, président, Mining Association of British Columbia	Jours 1, 2 et 3
J.E. (Ted) Fletcher, vice-président, Cominco Ltd (C.-B.)	Jour 2
Pat Fulton, ancien directeur régional, New Horizons	Jour 1
Michael Goldie, avocat, Russell & DuMoulin	Jour 3
Ian Gray, ancien président, CP Air; professeur, administration des affaires, Université Simon Fraser	Jour 1
Craig Greenhill, directeur, planification institutionnelle, British Columbia Institute of Technology	Jour 3
Jack Hannam, vice-président, Northern Development Council	Jours 2 et 3
Michael Harcourt, maire, ville de Vancouver	Jour 3
George Hogham, professeur de travail social, Université de la Colombie-Britannique	Jour 3
Art Kube, président, Fédération du travail de la Colombie-Britannique	Jour 2
Larry Kuehn, président, Fédération des enseignants de la Colombie-Britannique	Jour 1
Joy Leach, ancien président, British Columbia Trustees Association	Jours 1 et 3
Martin Levin, échevin de Victoria	Jour 3
Bernice Levitz Packford, directeur général, Capital Families	Jour 3
Gus Long, rédacteur en chef, Federated Anti-Poverty Groups of British Columbia	Jours 1 et 3
J. Ronald Longstaffe, vice-président et directeur, Canadian Forest Products Ltd	Jour 1
John S. MacDonald, président, MacDonald Dettwiler & Associates Ltd	Jour 2
Darlene Marzari, ancien échevin, district régional du grand Vancouver	Jour 3
James G. Matkin, président, Employers' Council of British Columbia	Jours 1, 2 et 3
Richard McAlary, économiste principal, B.C. Central Credit Union	Jour 2
Charles McCaffray, principal, College of New Caledonia	Jours 1, 2 et 3

Edward McWhinney, professeur de droit, Université Simon Fraser	Jour 3
Audrey Moore, maire de Castlegar; président, Union des municipalités de la Colombie-Britannique	Jour 3
Ian Morrison, directeur général, Canadian Association for Adult Education	Jour 1
William A.W. Neilson, professeur de droit, Université de Victoria	Jour 3
David Nordstrom, coordonnateur, Capital Families	Jour 1
Peter Pearse, professeur de génie forestier et d'économie, Université de la Colombie-Britannique	Jour 1
George Pederson, président, Université de la Colombie-Britannique	Jour 1
Bruce Pepper, président, Bureau de commerce de Vancouver	Jour 2
Clay Perry, Syndicat international des travailleurs du bois d'Amérique	Jour 2
Art Phillips, ancien maire de Vancouver	Jour 2
John Poole, président, Daon Development Corporation	Jour 2
Gideon Rosenbluth, professeur d'économie, Université de la Colombie-Britannique	Jour 1
W. Saywell, président, Université Simon Fraser	Jour 2
W. Joseph Scott, président, Prince Rupert Port Corporation	Jour 3
Colin Smith, propriétaire et directeur, The Dolphins Fishing Resort, Campbell River	Jours 1 et 2
Douglas Spray, sous-ministre et président, comité de direction sur la commission Macdonald, Conseil exécutif, gouvernement du Yukon	Jours 1, 2 et 3
Michael Walker, directeur, Institut Fraser	Jour 2
Alan Williams, avocat et ancien procureur général de la Colombie-Britannique	Jour 3
Jacob S. Ziegel, professeur de droit, Université de Toronto	Jour 3

Calgary
18, 19 et 20 juin 1984

Ordre du jour

Jour 1: avant-midi: L'emploi et les prix; l'éducation et la formation; le soutien social
après-midi: L'emploi et l'égalité des chances

Jour 2: avant-midi: Le commerce et l'expansion industrielle; la productivité, les ressources et l'environnement
après-midi: L'exploitation et la gestion des ressources naturelles; l'industrie agro-alimentaire

Jour 3: avant-midi: Les relations intergouvernementales et l'union économique; les institutions nationales
après-midi: La réforme des institutions nationales : le Sénat et la Chambre des communes

Animateur

Rod Dobell, président, Institut de recherches politiques

Participants	**Présent**
Palma Anderson, président, Comité d'action sur la condition de la femme de la Saskatchewan	Jours 1 et 3
Ted Azevedo, président, Saskatchewan Seniors Association Inc.	Jour 1
Lloyd Barber, président, Université de Régina	Jours 1 et 2
David Brooks, Marbek Resource Consultants Ltd	Jour 2
Bob Church, faculté de médecine, Université de Calgary	Jour 2
Patricia C. Cooper, Conseil consultatif canadien de la situation de la femme	Jours 1 et 3
Lawrence Copithorne, professeur d'économie, Université de Calgary	Jour 2

William D. Croft, président, Calgary Research and Development Authority	Jour 1
Laurence G. Decore, maire, ville d'Edmonton	Jour 3
Gordon Dorrell, directeur, Institut de recherches de Lethbridge, Agriculture Canada	Jour 2
David K. Elton, président, Canada West Foundation	Jour 3
Glenn Flaten, président, Fédération canadienne de l'agriculture	Jour 2
J.P. Gallagher, ancien président et chef de la direction, Dome Canada	Jour 3
William A. Gatenby, président et chef de la direction, Texaco Canada Resources Ltd	Jour 2
Roger Gibbins, professeur de sciences politiques, Université de Calgary	Jour 3
Gordon S. Gibson, Gibson & McCormick	Jour 3
Bill Gold, adjoint à la rédaction, *Calgary Herald*	Jours 1, 2 et 3
John Hagg, président, Northstar Resources Ltd	Jour 1
John Harapiak, directeur, agronomie, Western Co-operative Fertilizers	Jour 2
J. Martin Hattersley, Hattersley, Mitchell & Follett	Jour 3
Brian Heidecker, Canadian Cattlemen's Association	Jour 2
Charles Hetherington, président et chef de la direction, Panarctic Oils Ltd	Jour 2
L'Honorable William Jarvis, député	Jour 3
Donald L. Karst, directeur général, Bureau de service familial de Calgary	Jour 1
L'Honorable Otto Lang, vice-président exécutif, Pioneer Grain Company Ltd	Jours 2 et 3
Léo Létourneau, président, Fédération des francophones hors-Québec	Jour 3
Gordon MacMurchy, président, Family Farm Foundation of Canada	Jour 2
Allan J. Macpherson, président, Alberta Wheat Pool	Jour 2
Thomas Maxwell, vice-président et économiste principal, le Conference Board du Canada	Jours 1 et 2
Peter McCormick, professeur de sciences politiques, Université de Lethbridge; Canada West Foundation	Jour 3
Donald K. McIvor, président et chef de la direction, compagnie pétrolière Impériale Ltée	Jour 2
Robert McKeon, Églises d'Edmonton	Jour 1
Alasdair J. McKichan, président, Conseil canadien du commerce de détail	Jour 2
Gwyn Morgan, président, Independent Petroleum Association of Canada	Jour 2
A.R. Nielsen, président, Association pétrolière du Canada	Jours 1 et 2
James S. Palmer, Burnet, Duckworth & Palmer	Jour 3
Richard Plain, Association des consommateurs du Canada (Alberta)	Jours 1 et 3
Chef Sol Sanderson, président, Fédération des Indiens de la Saskatchewan	Jour 1, 2 et 3
Brian L. Scarfe, professeur d'économie, Université de l'Alberta	Jour 1
Ian Smyth, directeur général, Association pétrolière du Canada	Jours 1, 2 et 3
Harvey Stalwick, faculté de travail social, Université de Régina	Jour 1
Don Stanley, président, Chambre de commerce de l'Alberta	Jour 1
Stuart A. Thiesson, secrétaire exécutif, Syndicat national des cultivateurs	Jours 1 et 2
Tim Tyler, faculté de bien-être social, Université de Calgary	Jour 1
Norman E. Wagner, président et vice-chancelier, Université de Calgary	Jour 1

Toronto
26, 27 et 28 juin 1984

Ordre du jour

Jour 1: avant-midi: L'emploi et les prix; l'éducation et la formation; le soutien social
après-midi: Les répercussions du profil de l'évolution démographique

Jour 2: avant-midi: Le commerce et l'expansion industrielle; la productivité, les ressources et l'environnement
après-midi: Les critères pour mesurer l'ouverture de l'économie

Jour 3: avant-midi: Les relations intergouvernementales et l'union économique; les institutions nationales
après-midi: La liberté des échanges au sein du Canada : la réconciliation d'intérêts divergents

Animateur

Rod Dobell, président, Institut de recherches politiques

Participants	**Présent**
Lou Applebaum	Jour 1
Ken Armson, ancien président, Association forestière canadienne	Jour 2
Charles Black, vice-président, assurance-santé, Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes inc.	Jour 1
James Black, président, Molson Companies Ltd; et président, Association des manufacturiers canadiens	Jour 3
John Bossons, professeur d'économie, Université de Toronto	Jour 2
Garth Campbell, président, Association de l'industrie touristique du Canada	Jour 2
Stephen Clarkson, professeur de sciences politiques, Université de Toronto	Jour 2
Gail Cook, vice-président exécutif, Bennecon Ltd	Jour 2
Robert Couchman, Institut Vanier de la famille	Jour 1
Gordon Cressy, président, Centraide du grand Toronto	Jour 1
C. William Daniel, président, Shell Canada	Jour 2
Richard Danielson, Infonorth Computing Inc.	Jour 2
Tom d'Aquino, président, Conseil d'entreprises pour les questions d'intérêt national	Jour 2
Marion Dewar, maire d'Ottawa; seconde vice-présidente, Fédération canadienne des municipalités	Jour 3
Anne Fawcett, associée principale, The Caldwell Partners	Jour 2
Jan K. Fedorowicz, directrice, Politique internationale, Chambre de commerce du Canada	Jour 2
Ivan Feltham, vice-président et conseiller général, Générale électrique du Canada	Jour 3
Paul Fox, principal, Collège Erindale, Université de Toronto	Jour 3
Ralph Garber, doyen, École de travail social, Université de Toronto	Jour 3
Robert Gordon, principal, Collège Humber	Jour 1
Alexander Gray, président et chef de la direction, Gray Tool Company of Canada Ltd	Jour 1
Hugh Hardy, vice-président principal, Banque Royale	Jour 1
Douglas Hartle, Université de Toronto	Jour 3
Chaviva Hosek, Comité national d'action sur le statut de la femme	Jours 1, 2 et 3
Graeme Hughes, vice-président principal, politiques, Association des manufacturiers canadiens	Jours 1, 2 et 3
Sam Hughes, président, Chambre de commerce du Canada	Jour 3

William James, président du conseil d'administration, président et chef de la direction, Falconbridge Limited	Jour 2
Patrick Johnston, directeur général, Organisation nationale anti-pauvreté	Jours 1 et 2
Andrew G. Kniewasser, président, Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières	Jour 2
Hal R. Kroeker, directeur, planification de la politique publique, Massey-Ferguson Limited	Jour 2
Ken Kyle, directeur des opérations, Association canadienne des constructeurs d'habitations	Jour 2
Laureano Leone, président, Conseil des organismes ethnoculturels du Canada	Jour 1
Peter M. Leslie, directeur, Institut des relations intergouvernementales, Université Queen's	Jour 3
Boris Mather, président national, Fédération canadienne des communications	Jour 3
Judith Maxwell, économiste-conseil, Currie, Coopers & Lybrand Ltd	Jour 2
Jim McCambly, président, Fédération canadienne du travail	Jours 1, 2 et 3
Ian Morrison, Organisations nationales volontaires	Jour 3
Penny Moss, présidente, Conseil scolaire de Toronto	Jour 1
Donald A. Noble, vice-président exécutif, finances et administration, Northern Telecom Limited	Jour 2
Dale Orr, économiste en chef, Entreprises Bell Canada	Jours 1 et 2
Jeffrey Patterson, directeur de recherche, planification sociale, Conseil du grand Toronto	Jours 1, 2 et 3
Marilyn Pilkington, École de droit Osgoode Hall	Jour 3
Beryl Plumptre	Jour 1
Elizabeth Poulin, présidente, Northwestern Ontario Women's Decade Council	Jour 1
Gordon R. Robertson, Institut de recherches politiques	Jour 3
Ken Rose, vice-président international, Fraternité internationale des ouvriers en électricité	Jour 3
Anthony Scott, professeur MacKenzie King, études canadiennes, Université Harvard	Jour 3
Leonard Shifrin, chroniqueur indépendant	Jour 1
Byron Spencer, professeur d'économie, Université McMaster	Jour 1
L'Honorable Robert Stanbury, président et chef de la direction, Firestone Canada Inc.	Jour 1
Jennifer Stoddart, directrice de recherche, Conseil consultatif canadien de la situation de la femme	Jours 1, 2 et 3
Jill Vickers, directrice, Institut des études canadiennes, Université Carleton; membre du conseil, Institut canadien de recherche pour l'avancement de la femme	Jour 3
Peter E. Vivian, Conseil d'entreprises pour les questions d'intérêt national	Jour 3
F. Dwayne Wright, Conseil d'entreprises pour les questions d'intérêt national	Jour 1
Jean Wright, chercheur, politiques économiques, Fédération canadienne des étudiants	Jour 1

ANNEXE D

Liste des études de recherche colligées

Les travaux de recherche énumérés ci-après ont été préparés en tant que documents de base pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada. Bien que ces travaux aient été préparés sous les auspices de la Commission, les points de vue qu'ils contiennent ainsi que les conclusions et les recommandations qui y sont formulées sont ceux des auteurs et ne sont pas forcément partagés par le président ou les commissaires. Parmi ces travaux, certains n'avaient pas encore été complétés ou approuvés au moment où cette liste a été compilée.

Les travaux sont regroupés par volumes (également indiqués ci-après) et, avec l'appui de la Commission, seront publiés en anglais par les Presses de l'Université de Toronto, et en français par le Centre d'édition du gouvernement du Canada (Approvisionnements et Services).

Le programme de recherche de la Commission a été réalisé sous la direction de MM. Ivan Bernier (Le droit et les questions constitutionnelles); Alan Cairns (Les politiques et les institutions du gouvernement); David C. Smith (L'économie). De plus, MM. Kenneth Norrie et John Sargent ont collaboré à la coordination de la dernière phase de ce programme.

L'Économie

François Vaillancourt
Coordonnateur de recherche, La répartition du revenu et la sécurité économique au Canada, volume 1

VOLUME 1 : LA RÉPARTITION DU REVENU ET LA SÉCURITÉ ÉCONOMIQUE AU CANADA

François Vaillancourt	La répartition du revenu et la sécurité économique au Canada : un aperçu
Mireille Éthier	L'économie souterraine : recension des écrits économiques et nouvelles estimations pour le Canada
B.G. Dahlby	L'incidence des dépenses de l'État et des impôts au Canada : un tour d'horizon
Bernard Fortin	La sécurité du revenu au Canada
Jean-Michel Cousineau	L'assurance-chômage et les ajustements sur les marchés du travail
Mireille Éthier	Les régimes de retraite au Canada : un tour d'horizon
Gilles Grenier	Le coût des services de santé au Canada : tendances passées et futures
Jonathan R. Kesselman	Un système global de sécurité du revenu pour les travailleurs canadiens

Donald G. McFetridge
Coordonnateur de recherche, La structure industrielle, volumes 2-8

VOLUME 2 : L'INDUSTRIE CANADIENNE EN TRANSITION

Donald G. McFetridge	Les dimensions économiques de la structure industrielle : un aperçu
Michael Charette, Robert R. Henry et Barry Kaufman	L'évolution de la structure industrielle du Canada : une optique internationale
R.S. Khemani	L'ampleur et l'évolution de la concurrence dans l'économie canadienne
Donald J. Daly	La rationalisation et la spécialisation dans l'industrie manufacturière canadienne
John R. Baldwin, Paul K. Gorecki, et Wit J. McVey	Les différences en matière de productivité entre le Canada et les États-Unis dans le secteur manufacturier : 1970-1979
E. Craig Elford et William T. Stanbury	Les sociétés d'économie mixte au Canada
Paul M. Bishop et Harold Crookell	La spécialisation et l'investissement étranger au Canada

VOLUME 3 : L'INDUSTRIE CANADIENNE ET LE VIRAGE TECHNOLOGIQUE

Isaiah A. Litvak et Christopher J. Maule	Les industries canadiennes de l'aluminium et de l'acier
Jeffrey J. Bernstein	La recherche et le développement, les brevets et les politiques en matière de subventions et de fiscalité au Canada
Donald J. Lecraw	Le fonctionnement et la stratégie de l'entreprise dans un monde en évolution
Ned Ellis et David Waite	La production technologique canadienne dans une perspective mondiale
Edwin Mansfield	Le virage technologique et la diffusion internationale des nouvelles technologies : un tour d'horizon
Donald G. McFetridge et R. J. Corvari	La diffusion des technologies : la situation au Canada et les questions de politique générale

VOLUME 4 : LA MISE EN OEUVRE DE LA POLITIQUE INDUSTRIELLE CANADIENNE

Donald G. McFetridge	Les dimensions économiques de la politique industrielle : un aperçu
Harold Crookell	L'incidence de l'intervention de l'État sur l'industrie canadienne des gros appareils ménagers
Sandford F. Borins et B. Boothman	Les sociétés d'État et l'efficacité économique
John Chant	Un programme de recherche sur les marchés financiers
Keith Acheson	La réglementation économique au Canada : un tour d'horizon
Donald G. McFetridge	L'efficacité commerciale et politique : une comparaison entre la société d'État, l'entreprise d'économie mixte et l'entreprise privée

VOLUME 5 : LES DIMENSIONS ÉCONOMIQUES DE LA POLITIQUE ET DE LA STRATÉGIE INDUSTRIELLES

Donald J. Lecraw	La politique industrielle aux États-Unis : un tour d'horizon
Reuven Brenner et Léon Courville	La vraie nature de la stratégie industrielle
Marsha Chandler et Michael J. Trebilcock	Une étude comparative de la politique industrielle de certains pays de l'OCDE

VOLUME 6 : LES ÉCONOMIES D'ÉCHELLE ET LA PRODUCTIVITÉ : L'ÉCART ENTRE LE CANADA ET LES ÉTATS-UNIS

John R. Baldwin et Paul K. Gorecki	Les économies d'échelle et la productivité : l'écart entre le Canada et les États-Unis dans le secteur manufacturier de 1970 à 1979

VOLUME 7 : LA POLITIQUE EN MATIÈRE DE CONCURRENCE ET LES ÉCHANGES VERTICAUX

F. Mathewson et R. Winter	La politique en matière de concurrence et les échanges verticaux

VOLUME 8 : L'ÉCONOMIE POLITIQUE DE L'ADAPTATION ÉCONOMIQUE

Michael J. Trebilcock	L'économie politique de l'adaptation économique

John Whalley
Coordonnateur de recherche, Le commerce international, volumes 9-14

VOLUME 9 : LA POLITIQUE COMMERCIALE CANADIENNE ET L'ÉCONOMIE MONDIALE

John Whalley (en collaboration avec Colleen Hamilton et Roderick Hill)	La politique commerciale canadienne et l'économie mondiale

VOLUME 10 : LE CANADA ET LE SYSTÈME D'ÉCHANGES MULTILATÉRAUX

John Whalley	Le Canada et le système d'échanges multilatéraux : introduction
Colleen Hamilton et John Whalley	Le GATT et les intérêts du Canada : compte rendu d'un colloque
Rodney de C. Grey	Le secteur tertiaire : mise en garde contre le projet de négociation de règlements visant le commerce des services
Colleen Hamilton et John Whalley	Les barrières non tarifaires et la politique commerciale canadienne : compte rendu d'un colloque
William Diebold	La formation des cartels et la gestion du commerce : le problème des restrictions quantitatives

Margaret Biggs	Les pays en développement dans le système international d'échanges commerciaux
Gerald K. Helleiner	Des possibilités à exploiter : les relations économiques entre le Canada et les pays en développement
Colleen Hamilton et John Whalley	Le Canada et l'avenir du système de commerce mondial : compte rendu d'un colloque
C. Michael Aho	Les changements à apporter pour améliorer les relations commerciales internationales
John M. Curtis	L'orientation de la politique commerciale canadienne dans une économie mondiale en évolution
Ronald J. Wonnacott	Notes extraites d'une allocution sur le projet de création d'une zone de libre-échange Canada-Japon

VOLUME 11 : LE LIBRE-ÉCHANGE CANADO-AMÉRICAIN

Roderick Hill et John Whalley	Le libre-échange canado-américain : introduction
Roderick Hill et John Whalley	Un éventuel accord canado-américain de libre-échange : compte rendu d'un colloque
Ronald J. Wonnacott	Les effets économiques éventuels d'un accord canado-américain de libre-échange
Mel Watkins	Certaines réserves concernant l'instauration du libre-échange entre le Canada et les États-Unis
Bruce W. Wilkinson	Quelques commentaires sur le libre-échange canado-américain
William Diebold	Le libre-échange entre les États-Unis et le Canada : une opinion américaine
James R. Markusen	Le Canada et les gains des échanges en présence d'économies d'échelle et de concurrence imparfaite
Richard G. Harris	Résumé d'un projet d'évaluation du modèle d'équilibre général de la politique canadienne du commerce
John R. Baldwin et Paul K. Gorecki	L'impact des structures commerciales et tarifaires sur l'efficacité du secteur manufacturier canadien durant les années 1970 : un résumé
David F. Burgess	Les répercussions de la libéralisation des échanges sur les investissements directs de l'étranger
Colleen Hamilton et John Whalley	La politique commerciale américaine et les intérêts du Canada : compte rendu d'un colloque
Raymond J. Ahearn et Alfred Reifman	L'avenir de la politique commerciale américaine
Peter Morici	L'évolution de la politique commerciale et des barrières non tarifaires aux États-Unis
Andrew R. Moroz	Commentaires sur les barrières non tarifaires et leur utilisation au Canada
Thorald K. Warley	La politique commerciale canadienne en matière de produits agricoles
Colleen Hamilton et John Whalley	La politique commerciale canadienne et les intérêts régionaux : compte rendu d'un colloque
James R. Melvin	La répercussion des tarifs sur les régions
Ronald A. Shearer	Le régionalisme et la politique en matière de commerce international
John F. Earl	Le libre-échange canado-américain vu par les provinces de l'Atlantique

VOLUME 12 : LA POLITIQUE INTÉRIEURE ET LE MILIEU ÉCONOMIQUE INTERNATIONAL

Roderick Hill et John Whalley	La politique intérieure et le milieu économique international : introduction
A.E. Safarian	L'examen par l'État de l'investissement étranger
W.L. Marr et M.B. Percy	La politique d'immigration et la croissance économique du Canada

André Raynauld	L'assurance et le financement des exportations au Canada
Roderick Hill	L'adaptation nationale à l'évolution de la politique commerciale et aux chocs extérieurs : compte rendu d'un colloque
J. David Richardson	L'adaptation aux chocs extérieurs : les mesures axées sur le marché des facteurs
Matthew Robertson et Alex Grey	Les mesures d'adaptation des travailleurs liées au commerce extérieur : l'expérience canadienne
Michael J. Trebilcock	L'économie politique des sauvetages d'entreprises au Canada
Ministère de l'expansion industrielle régionale	Les mesures d'adaptation économique : l'expérience du Canada
Roderick Hill	Les taux de change, les marchés financiers et la libéralisation du commerce extérieur : compte rendu d'un colloque
John Williamson	Les désalignements des taux de change et la politique commerciale du Canada
J. David Richardson	Certains liens entre les taux de change et la politique commerciale
David Longworth	Une analyse de la politique des taux de change dans le contexte d'une libéralisation des échanges commerciaux

VOLUME 13 : LE COMMERCE, LA POLITIQUE INDUSTRIELLE ET LA CONCURRENCE INTERNATIONALE

Richard G. Harris	Le commerce, la politique industrielle et la concurrence internationale

VOLUME 14 : LE SECTEUR PRIMAIRE ET LA POLITIQUE D'EXPORTATION DE L'EAU AU CANADA

Bruce W. Wilkinson	Le secteur primaire au Canada : un tour d'horizon
Anthony Scott	L'élaboration de la politique relative à l'exportation de l'eau

Craig Riddell
Coordonnateur de recherche, Le marché du travail et les relations de travail, volumes 15-18

VOLUME 15 : LA COOPÉRATION OUVRIÈRE-PATRONALE AU CANADA

Craig Riddell	La coopération ouvrière-patronale au Canada : introduction
Ministère du travail de l'Ontario	Les initiatives en matière de médiation préventive et de qualité de la vie professionelle en Ontario
Keith Newton	La qualité de la vie professionnelle au Canada : un tour d'horizon
R.J. Adams	Deux approches de la décision ouvrière-patronale à l'échelon de l'entreprise
Joseph M. Weiler	Le système de relations ouvrières japonais : les leçons à tirer pour le Canada
Ken G. Waldie	L'évolution de la concertation entre les travailleurs et l'État en matière de politique économique

VOLUME 16 : LES RELATIONS DE TRAVAIL AU CANADA

Craig Riddell	Les relations de travail au Canada : un aperçu
Pradeep Kumar	La croissance des syndicats au Canada : rétrospective et prospective
Robert Lacroix	L'activité de grève au Canada

Robert J. Davies	La structure de la négociation collective au Canada
David A. Wilton	La rémunération dans le secteur public

VOLUME 17 : LE TRAVAIL ET LE SALAIRE : LE MARCHÉ DU TRAVAIL AU CANADA

Craig Riddell	Le travail et le salaire : le marché du travail au Canada
S.F. Kaliski	Tendances, changements et déséquilibres : un tour d'horizon du marché du travail au Canada
Frank Reid	La réduction des heures de travail : le travail partagé et la baisse du chômage
Alice Nakamura et Masao Nakamura	Une vue d'ensemble des études sur le comportement des Canadiennes sur le marché du travail
Morley Gunderson	La discrimination, l'égalité des salaires et l'égalité des chances sur le marché du travail

VOLUME 18 : S'ADAPTER AU CHANGEMENT : L'ADAPTATION DU MARCHÉ DU TRAVAIL AU CANADA

Craig Riddell	S'adapter au changement : l'adaptation du marché du travail au Canada : un aperçu
Steven Globerman	La scolarité et la capacité d'adaptation au changement technologique
Robert C. Allen	Les répercussions du virage technologique sur l'emploi, sur les salaires et sur la répartition des compétences : une optique historique
Morley Gunderson	Les solutions de rechange aux licenciements, aux congédiements et aux fermetures d'usines
James B. Davies	La formation et le perfectionnement professionnels

John Sargent
Coordonnateur de recherche, La macro-économie, volumes 19-25

VOLUME 19 : LE RENDEMENT MACRO-ÉCONOMIQUE ET LES QUESTIONS D'ORIENTATION

John Sargent	Un examen rétrospectif du rendement macro-économique du Canada depuis la Guerre
John Sargent	Un aperçu des autres questions à l'ordre du jour du module sur la macro-économie

VOLUME 20 : L'ÉVOLUTION MACRO-ÉCONOMIQUE DEPUIS LA GUERRE

Ian Drummond	L'histoire et le rendement économiques canadiens depuis la Seconde Guerre mondiale
Brian O'Reilly	Les prix dans l'après-guerre
Brian O'Reilly, W.R. White et Robert Ford	La flexibilité des prix et les fluctuations du cycle économique au Canada : un tour d'horizon
Peter Howitt	L'indexation et l'adaptation à l'inflation au Canada
David Laidler	La théorie et la pratique de l'économie monétaire internationale
David Longworth	La substituabilité internationale des actifs
John Chant	L'évolution des marchés financiers canadiens de 1962 à 1982

VOLUME 21 : LES POLITIQUES FISCALE ET MONÉTAIRE

Douglas D. Purvis et Constance Smith	La politique fiscale au Canada de 1963-1984
Douglas D. Purvis	Les conséquences des déficits
Gordon R. Sparks	La théorie et la pratique de la politique monétaire canadienne de 1945-1983
Yves Rabeau	La stabilisation régionale au Canada
Jean-Marie Dufour et Daniel Racette	Le contrôle de la monnaie au Canada

Robin W. Boadway et W. Steven Clark	Le budget de l'État, l'accumulation des capitaux et le bien-être de génération en génération
A. Asimakopulos	Les théories keynésiennes d'accumulation et leur incidence sur l'élaboration des politiques : un examen critique

VOLUME 22 : LA CROISSANCE ÉCONOMIQUE : SES FACTEURS DÉTERMINANTS ET SES PERSPECTIVES

M.G.S. Denny	Les perspectives en matière de productivité
John Helliwell, Mary E. MacGregor et Tim Padmore	La croissance économique et la productivité au Canada de 1955 à 1990
A.R. Dobell et B.R. Kennedy	L'avenir du monde et les perspectives du Canada : une recension des écrits sur la modélisation
Thomas A. Wilson et Gregory V. Jump	L'épargne au Canada : rétrospective et prospective
Judith Gold, Douglas S. Green et John Sargent	Les projections démographiques pour le Canada : évaluation et conséquences

VOLUME 23 : LES PERSPECTIVES ÉCONOMIQUES DE LONGUE DURÉE AU CANADA : UN COLLOQUE

John Sargent	Les perspectives économiques de longue durée au Canada : un colloque

VOLUME 24 : L'EXPÉRIENCE MACRO-ÉCONOMIQUE À L'ÉTRANGER : UN COLLOQUE

John Sargent	L'expérience macro-économique à l'étranger : un colloque

VOLUME 25 : LA LUTTE CONTRE L'INFLATION ET LE CHÔMAGE AU CANADA

Craig Riddell	La lutte contre l'inflation et le chômage au Canada : les options et leurs conséquences
Craig Riddell	Les mesures salariales axées sur la stimulation : tour d'horizon et évaluation
Craig Riddell	L'inflation salariale au Canada

David Laidler
Coordonnateur de recherche, La pensée économique et les questions sociales, volumes 26 et 27

VOLUME 26 : LE BIEN-ÊTRE ÉCONOMIQUE

David Laidler	Notions d'économie et questions sociales : un aperçu
Lars Osberg	La mesure du bien-être économique
A.G. Blomqvist	L'économie politique de l'État-providence canadien
Robin W. Boadway et Neil Bruce	Les questions théoriques posées par la réforme fiscale
France St-Hilaire et John Whalley	La réforme de la fiscalité : quelques problèmes pratiques
William Schworm	La politique d'État et l'environnement

VOLUME 27 : LES RÉACTIONS AU CHANGEMENT ÉCONOMIQUE

C. Knick Harley	Les ressources et l'expansion économique dans une optique historique
David W. Conklin	L'entrepreneuriat, l'innovation et le changement économique
Charles K. Rowley	L'équilibre entre les règlements et la discrétion dans l'élaboration d'une constitution
Dan Usher	La croissance du secteur public au Canada
Claude Montmarquette	La rationalité économique et le comportement politique des Canadiens

John McCallum et André Blais	Le gouvernement, les groupements d'intérêt et la croissance économique
Robert Bish	L'amélioration de la productivité dans le secteur public : la place de la sous-traitance

Les politiques et les institutions du gouvernement

Denis Stairs et Gilbert R. Winham
Coordonnateurs de recherche, Le Canada et l'économie politique internationale, volumes 28-30

VOLUME 28 : LE CANADA ET LE MILIEU POLITICO-ÉCONOMIQUE INTERNATIONAL

Denis Stairs et Gilbert R. Winham	Le Canada et l'économie politique internationale : introduction
Jock A. Finlayson	La politique économique internationale du Canada : contexte, problèmes et examen de quelques analyses récentes
Michael C. Webb et Mark W. Zacher	Échanges commerciaux, politique industrielle et concurrence internationale

VOLUME 29 : LES DIMENSIONS POLITIQUES DES RAPPORTS ÉCONOMIQUES ENTRE LE CANADA ET LES ÉTATS-UNIS

Denis Stairs et Gilbert R. Winham	Les dimensions politiques des rapports économiques entre le Canada et les États-Unis : introduction
J.L. Granatstein	L'éternelle question du libre-échange entre le Canada et les États-Unis
Kim R. Nossal	Le nationalisme économique et l'intégration continentale : hypothèses, arguments et causes
Charles Pentland	L'intégration nord-américaine et le système politique canadien
Jock A. Finlayson	Le Canada, le Congrès et la politique économique étrangère des États-Unis
Gary C. Hufbauer et Andrew J. Samet	La réaction des États-Unis aux initiatives canadiennes en matière de libéralisation commerciale sectorielle en 1983-1984

VOLUME 30 : QUELQUES PROBLÈMES CONCERNANT L'ÉLABORATION DE LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE EXTÉRIEURE

Denis Stairs et Gilbert R. Winham	Quelques problèmes concernant l'élaboration de la politique économique extérieure : introduction
Gerald Wright	Le jeu politique au niveau bureaucratique et ses répercussions sur la politique économique extérieure du Canada
Robert Boardman	Le service extérieur et les responsables de l'élaboration de la politique étrangère : points de vue du Canada et de l'étranger
F.J. Chambers	La nouvelle structure de coût des entreprises canadiennes : quelques implications pour la politique économique internationale
R.B. Byers	La défense du Canada et l'achat de matériel de défense : incidences sur la politique économique

Keith Banting
Coordonnateur de recherche, L'État et la société dans le monde moderne, volumes 31 et 32

VOLUME 31 : L'ÉTAT ET LA SOCIÉTÉ : LE CANADA DANS UNE OPTIQUE COMPARATIVE

Keith Banting	Points de vue sur l'État contemporain : introduction
David R. Cameron	La croissance des dépenses de l'État : l'expérience canadienne dans une optique comparative

Alan Cairns	L'État omniprésent : les relations entre l'État et la société au Canada
Anthony H. Birch	L'autorité politique en temps de crise : une optique comparative

VOLUME 32 : L'ÉTAT ET LES MILIEUX ÉCONOMIQUES

Keith Banting	L'État et les milieu économiques : un aperçu
Leo Panitch	L'expérience tripartite
K. D. McRae	La diversité linguistique et la décision économique : trois cas européens
William D. Coleman	L'entreprise canadienne et l'État
Pierre Fournier	La concertation au Canada : études de cas et perspectives
Andrew Martin	La dimension politique de l'emploi et du bien-être : orientations nationales et interdépendance internationale

Alan Cairns et Cynthia Williams
Coordonnateurs de recherche, Le constitutionnalisme, la citoyenneté et la société au Canada, volumes 33-35

VOLUME 33 : LE CONSTITUTIONNALISME, LA CITOYENNETÉ ET LA SOCIÉTÉ AU CANADA

Alan Cairns et Cynthia Williams	Le constitutionnalisme, la citoyenneté et la société au Canada : un aperçu
J.R. Mallory	L'évolution du constitutionnalisme canadien
Cynthia Williams	L'évolution des droits du citoyen
R. Rainer Knopff et F. L. Morton	Le développement national et la Charte
Charles Taylor	Des avenirs possibles : la légitimité, l'identité et l'aliénation au Canada à la fin du XX[e] siècle

VOLUME 34 : LES DIMENSIONS POLITIQUES DU SEXE, DE L'ETHNIE ET DE LA LANGUE AU CANADA

Roger Gibbins et J. Rick Ponting	Un examen des répercussions probables d'une éventuelle autonomie politique des autochtones au Canada
Sandra Burt	Les questions féminines et le mouvement féministe au Canada depuis 1970
Raymond Breton	Le multiculturalisme et le développement national au Canada
Eric Waddell	L'État, la langue et la société : les vicissitudes du français au Québec et au Canada
Bernard Blishen	La continuité et le changement dans les valeurs des Canadiens

VOLUME 35 : L'OPINION PUBLIQUE ET LA POLITIQUE D'ÉTAT DU CANADA

Richard Johnston	L'opinion publique et la politique d'État au Canada

Peter Aucoin
Coordonnateur de recherche, Les institutions de représentation, volumes 36-39

VOLUME 36 : LES PARTIS ET LA REPRÉSENTATION RÉGIONALE AU CANADA

Peter Aucoin	Le régionalisme, les partis et le gouvernement national : un aperçu
David E. Smith	Les partis, la représentation et l'intégration nationale au Canada
Paul G. Thomas	Le rôle des caucus des partis nationaux

VOLUME 37 : L'ADMINISTRATION FÉDÉRALE ET LA RÉCEPTIVITÉ AUX BESOINS DES RÉGIONS

Kenneth Kernaghan	L'incidence d'une bureaucratie représentative et réceptive sur le Canada
Peter Aucoin et Herman Bakvis	L'organisation gouvernementale et la réceptivité aux besoins des régions : le dossier de la politique de développement économique et régional

VOLUME 38 : LE GOUVERNEMENT REPRÉSENTATIF ET LA RÉFORME DES INSTITUTIONS

John C. Courtney	La taille du Parlement du Canada : évaluation des incidences d'une augmentation du nombre des députés à la Chambre des communes
Peter C. Dobell	Quelques commentaires sur la réforme parlementaire
William P. Irvine	Une recension et une évaluation des projets de réforme du système électoral
V. Lemieux	Le référendum et la démocratie au Canada

VOLUME 39 : LE FÉDÉRALISME INTRA-ÉTATIQUE AU CANADA

Donald V. Smiley et Ronald L. Watts	Le fédéralisme intra-étatique au Canada

G. Bruce Doern
Coordonnateur de recherche, Les dimensions politiques de la politique économique, volumes 40-43

VOLUME 40 : LES DIMENSIONS POLITIQUES DE LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE

G. Bruce Doern	Les dimensions politiques de la politique économique : un aperçu
David A. Wolfe	Les dimensions politiques des déficits
John N. McDougall	Les ressources naturelles et la politique à l'échelle nationale : coup d'oeil sur trois industries extractives canadiennes
J. Rice	Les dimensions politiques de la sécurité du revenu : l'évolution historique et les limites du changement
Leon Muszynski	Les dimensions politiques des mesures relatives au marché du travail

VOLUME 41 : LA BUDGÉTISATION AU FÉDÉRAL ET AU PROVINCIAL

Allan M. Maslove, Michael J. Prince et G. Bruce Doern	La budgétisation au fédéral et au provincial

VOLUME 42 : LA RÉGULATION ÉCONOMIQUE ET LE SYSTÈME FÉDÉRAL

Richard Schultz et Alan Alexandroff	La régulation économique et le système fédéral

VOLUME 43 : LA BUREAUCRATIE AU CANADA : SON CONTRÔLE ET SA RÉFORME

Sharon L. Sutherland et G. Bruce Doern	La bureaucratie au Canada : son contrôle et sa réforme

André Blais
Coordonnateur de recherche, La politique industrielle, volumes 44 et 45

VOLUME 44 : LA POLITIQUE INDUSTRIELLE

André Blais	La politique industrielle dans les démocraties capitalistes avancées : un aperçu
André Blais	Le débat sur la politique industrielle canadienne
David Marsh	Les dimensions politiques de l'investissement privé
Lynn K. Mytelka	Les capitaux nationaux et étrangers dans les pays capitalistes avancés

Marsha A. Chandler	L'État et la régression industrielle : un tour d'horizon
Conrad Winn	Le rôle du ministre dans l'élaboration des politiques : politicien, chaman et autres incarnations
Michael M. Atkinson	La bureaucratie et la politique industrielle
Andrew B. Gollner	La politique industrielle et les relations entre l'entreprise et l'État
Steven B. Wolinetz	Le rôle des syndicats dans l'élaboration de la politique industrielle de 1945 à 1984
Allan Tupper	Le fédéralisme et les rouages de la politique industrielle

VOLUME 45 : UNE SOCIOLOGIE POLITIQUE DE L'AIDE À L'INDUSTRIE

André Blais	Une sociologie politique de l'aide à l'industrie

Le droit et les questions constitutionnelles

Ivan Bernier et Andrée Lajoie
Coordonnateurs de recherche, Le droit, la société et l'économie, volumes 46-51

VOLUME 46 : LE DROIT, LA SOCIÉTÉ ET L'ÉCONOMIE

Ivan Bernier et Andrée Lajoie	Le droit, la société et l'économie : un aperçu
H.W. Arthurs	Le droit en tant qu'instrument d'intervention de l'État : un cadre de recherche
Guy Rocher	Le droit canadien : un regard sociologique
Liora Salter	Le droit et les valeurs

VOLUME 47 : LA COUR SUPRÊME DU CANADA COMME AGENT DE CHANGEMENT POLITIQUE

Andrée Lajoie, Pierrette Mulazzi et Michèle Gamache	Les idées politiques au Québec et l'évolution du droit constitutionnel canadien : 1945-1984
Patrick J. Monahan	La Cour suprême et l'économie
Guy Tremblay	La Cour suprême du Canada, dernier arbitre des conflits d'ordre politique

VOLUME 48 : LES RÈGLEMENTS, LES SOCIÉTÉS D'ÉTAT ET LES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS

Patrice Garant	Les sociétés d'État, instruments d'intervention économique : aspects juridiques
Roderick A. Macdonald	L'intervention réglementaire par la réglementation
David J. Mullan	Les tribunaux administratifs : leur évolution au Canada de 1945 à 1984

VOLUME 49 : LE DROIT DE LA FAMILLE ET LE DROIT SOCIAL AU CANADA

Julian Payne	Les répercussions du droit de la famille au Canada sur les conséquences financières de la dissolution des mariages et du divorce
Mary Jane Mossman	Le droit de la famille et le bien-être social au Canada
Robert D. Bureau, Katherine Lippel et Lucie Lamarche	Développement et tendances du droit social de 1940 à 1984

VOLUME 50 : LA PROTECTION DES CONSOMMATEURS, LE DROIT DE L'ENVIRONNEMENT ET LE POUVOIR DES SOCIÉTÉS

Edward P. Belobaba	L'évolution des lois sur la protection des consommateurs au Canada de 1945 à 1984
D. Paul Emond	La politique et le droit en matière d'environnement : un examen de l'expérience canadienne
Stanley M. Beck	Le pouvoir des sociétés et la politique d'État

VOLUME 51 : LE DROIT DU TRAVAIL ET LE DROIT URBAIN AU CANADA

Joseph M. Weiler	Le rôle du droit dans les relations de travail
Fernand Morin	L'usage de la loi pour contenir les relations de travail : l'expérience du Québec
Stanley M. Makuch	Le droit urbain et l'élaboration de la politique au Canada : le mythe et la réalité

John J. Quinn
Coordonnateur de recherche, Le milieu juridique international, volumes 52-54

VOLUME 52 : LE MILIEU JURIDIQUE INTERNATIONAL

John Quinn	Le milieu juridique international : un aperçu
P. Soldatos	Le continentalisme dans les relations canado-américaines : sa version libre-échangiste
Frank Stone et Carol Osmand	Les dispositions institutionnelles pour gérer les relations commerciales et économiques bilatérales entre le Canada et les États-Unis
John P. Palmer et Robert James Aiello	Les échanges internationaux de technologie : une analyse économique des propositions juridiques

VOLUME 53 : LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DU CANADA ET LE SYSTÈME COMMERCIAL INTERNATIONAL

M.M. Hart	Le développement économique du Canada et le système commercial international

VOLUME 54 : LE CANADA ET LE NOUVEAU DROIT INTERNATIONAL DE LA MER

Douglas M. Johnston	Le Canada et le nouveau droit international de la mer

Ronald C.C. Cuming
Coordonnateur de recherche, L'harmonisation du droit au Canada, volumes 55 et 56

VOLUME 55 : L'HARMONISATION DU DROIT AU CANADA

Ronald C.C. Cuming	L'harmonisation du droit au Canada : un aperçu
William A.W. Neilson	L'harmonisation des lois canadiennes sur la protection du consommateur et de leur application
Terry J. Wuester	L'harmonisation des lois scolaires aux niveaux primaire et secondaire

VOLUME 56 : L'HARMONISATION DU DROIT COMMERCIAL AU CANADA

Jacob S. Ziegel	L'harmonisation du droit provincial : le droit commercial, le droit des consommateurs et le droit des sociétés
Philip Anisman	La réglementation du marché des titres et l'harmonisation du droit provincial
Ronald C.C. Cuming	L'harmonisation du droit des sûretés mobilières
Marvin G. Baer	L'harmonisation du droit canadien des assurances

Clare F. Beckton et A. Wayne Mackay
Coordonnateurs de recherche, Les accords institutionnels et constitutionnels, volumes 57 et 58

VOLUME 57 : LES DOSSIERS PERMANENTS DU FÉDÉRALISME CANADIEN

Clare F. Beckton et A. Wayne Mackay	Les arrangements institutionnels et constitutionnels : un aperçu
Stephen A. Scott	Le processus de modification de la Constitution au Canada : mécanismes, orientations et perspectives
Peter M. Leslie	Le Canada en tant qu'entité politique abritant deux collectivités
George J. Szablowski	Le pouvoir de conclure des traités dans le contexte canadien : une approche exploratoire et innovatrice

VOLUME 58 : LES TRIBUNAUX ET LA CHARTE

Henri Brun	La Charte canadienne des droits et libertés comme instrument de développement social
A. Wayne Mackay et Richard W. Bauman	La Cour suprême du Canada : perspectives de réforme pour une institution nationale en devenir
Mary Eberts	Les dispositions de la Charte canadienne des droits et libertés en matière d'égalité et les institutions de l'État
Gilles Pépin	Le problème de l'article 96 de la Loi constitutionnelle de 1867

Le fédéralisme et l'union économique

Mark Krasnick (Le droit et les questions constitutionnelles); Kenneth Norrie (L'économie); Richard Simeon (Les politiques et les institutions du gouvernement)
Coordonnateurs de recherche, Le fédéralisme et l'union économique, volumes 59-72

VOLUME 59 : LE FÉDÉRALISME ET L'UNION ÉCONOMIQUE AU CANADA

Kenneth Norrie, Richard Simeon et Mark Krasnick	Le fédéralisme et l'union économique au Canada

VOLUME 60 : POINTS DE VUE SUR L'UNION ÉCONOMIQUE CANADIENNE

Wayne R. Thirsk	Le commerce interprovincial et les effets de bien-être des offices de commercialisation
Ivan Bernier et Nicolas Roy	Le concept d'union économique en droit international et constitutionnel
Nola Silzer et Mark Krasnick	La libre circulation des biens au sein de l'union économique canadienne
Sanda Rodgers-Magnet et Joseph E. Magnet	La liberté de circulation et d'établissement dans l'union économique canadienne

VOLUME 61 : LE PARTAGE DES POUVOIRS ET LA POLITIQUE D'ÉTAT

Gérard Bélanger	La division des pouvoirs dans un système fédéral : une recension des écrits économiques avec application au Canada
John D. Whyte	Les dimensions constitutionnelles des mesures d'expansion économique
Garth Stevenson	Le partage des pouvoirs au Canada
Frederick J. Fletcher et Donald C. Wallace	Les relations fédérales-provinciales et l'élaboration des politiques au Canada : une recension des études de cas

VOLUME 62 : LE PARTAGE DES POUVOIRS : ÉTUDES DE CAS

H. Scott Fairley	Les dimensions constitutionnelles de la politique en matière de commerce extérieur
Nigel D. Bankes, Constance D. Hunt et J. Owen Saunders	L'énergie et les ressources naturelles : le cadre constitutionnel canadien
Charles M. Dalfen et Lawrence J.E. Dunbar	Le transport et les communications : la Constitution et l'union économique canadienne
Bruce H. Wildsmith	Les pêches, l'harmonisation et l'union économique

VOLUME 63 : LES RELATIONS INTERGOUVERNEMENTALES

J. Stefan Dupré	Réflexions sur l'efficacité du fédéralisme de concertation
James A. Brander	L'élaboration de la politique économique dans un État fédéral et la théorie des jeux

Kenneth McRoberts	L'unilatéralisme, le bilatéralisme et le multilatéralisme en tant qu'approches du fédéralisme canadien
K.J. Huffman, J.W. Langford et William A.W. Neilson	L'entreprise d'État et le fédéralisme au Canada
Jacques L'Heureux	Le partage des pouvoirs et les municipalités
Harry M. Kitchen et Melville L. McMillan	Les administrations locales et le fédéralisme canadien

VOLUME 64 : LES DISPARITÉS ET LES ADAPTATIONS INTERRÉGIONALES

Robert L. Mansell et Lawrence Copithorne	Les disparités économiques régionales au Canada : un tour d'horizon
John Vanderkamp	L'efficacité du processus d'adaptation interrégionale
N. Harvey Lithwick	Une évaluation des mesures d'expansion économique régionale du gouvernement fédéral
Mireille Éthier	Les doléances régionales : le cas du Québec
F.J. Anderson et N.C. Bonsor	L'aliénation économique : les provinces de l'Atlantique et de l'Ouest

VOLUME 65 : LE FÉDÉRALISME FISCAL

Robin W. Boadway	Les transferts entre le fédéral et les provinces au Canada : un examen critique des dispositions en vigueur
Peter A. Cumming	Un fédéralisme fiscal équitable : les problèmes relatifs au partage des recettes procurées par la mise en valeur des ressources
Claude Forget	L'harmonisation des politiques sociales
Anthony F. Sheppard	La politique fiscale et l'union économique canadienne

VOLUME 66 : LA LIBRE CIRCULATION DES CAPITAUX À L'INTÉRIEUR DE L'UNION ÉCONOMIQUE CANADIENNE

Nicolas Roy	La libre circulation des capitaux à l'intérieur de l'union économique canadienne

VOLUME 67 : LA GESTION ÉCONOMIQUE ET LE PARTAGE DES POUVOIRS

Thomas J. Courchene	La gestion économique et le partage des pouvoirs

VOLUME 68 : LES DIMENSIONS RÉGIONALES DE LA CONFÉDÉRATION

John Whalley	Les dimensions régionales de la Confédération

VOLUME 69 : LES RAPPORTS ENTRE LES GROUPES DE PRESSION ET LES GOUVERNEMENTS DANS LE SYSTÈME FÉDÉRAL CANADIEN

Hugh G. Thorburn	Les rapports entre les groupes de pression et les gouvernements dans le système fédéral canadien

VOLUME 70 : LE CANADA ET LE QUÉBEC : UN ESSAI RÉTROSPECTIF ET PROSPECTIF

Daniel Latouche	Le Canada et le Québec : un essai rétrospectif et prospectif

VOLUME 71 : L'ÉCONOMIE POLITIQUE DU FÉDÉRALISME CANADIEN DE 1940 À 1984

Richard Simeon et Kenneth Norrie	L'économie politique du fédéralisme canadien de 1940 à 1984

Le nord

VOLUME 72 : LE NORD

Michael S. Whittington	Les études sur le Nord : introduction
Jack C. Stabler	La planification du développement au nord du 60ᵉ parallèle : besoins et perspectives

Michael S. Whittington	L'évolution politique et constitutionnelle dans les Territoires du Nord-Ouest et au Yukon : les enjeux et les intérêts
George Braden	Des indicateurs des attitudes du sud du Canada à l'égard des Territoires du Nord-Ouest, 1979-1983
Peter Burnet	Les perspectives écologiques au cours des années 1980
William G. Watson	Le point de vue d'un habitant du Sud sur le développement économique dans le Nord
Gordon Robertson	L'évolution politique du Nord au sein du fédéralisme canadien
Donat Pharand	La souveraineté canadienne dans le Nord

Personnel de la Commission

Agents principaux

Directeur général
J. Gerald Godsoe

Directeur des politiques
Alan B. Nymark

Secrétaire
Michel Rochon

Conseillers principaux
David Ablett
Victor Clarke
Carl Goldenberg
Harry Stewart

Directeurs de recherche
Ivan Bernier
Alan Cairns
David C. Smith

Co-directeurs de recherche
Kenneth Norrie
John Sargent

Directrice de l'administration
Sheila-Marie Cook

Coordonnateurs des politiques

Jamie Benidickson*
Michael Hart**
David Husband
Anne Martin
Richard Van Loon

Coordonnateur de recherche et adjoints administratifs

Peter Aucoin
Keith Banting
Clare Beckton
André Blais
Lilla Connidis
Ron Cuming
Bruce Doern
Karen Jackson
Mark Krasnick
David Laidler
Andrée Lajoie
A. Wayne MacKay
Don McFetridge
Kenneth Norrie
John Quinn
Craig Riddell
John Sargent
Jacques Shore
Richard Simeon
Denis Stairs
François Vaillancourt
John Whalley
Cynthia Williams
Gilbert Winham

Agents du secrétariat

Jacques Bérard
Michelle d'Auray
Tom Eisenhauer
Robert Gale
Maurice Ginzer
Murray Hardie
Mary Hegan
Michel Lamontagne
Denise Ommanney
Line Robillard Heyniger
Judith Wolfe

Rédactrices en chef du rapport final

Jo File
Christiane Kaisin

Communications

Robert Pattillo – directeur
Angèle Garceau – directrice adjointe

Directeur de la publication

Ed Matheson

Chef des services d'information

Leslie Wake

Conseiller spécial

Michel Vastel

* A également agi en tant qu'adjoint spécial du président
** Expert-conseil bénévole

Liste alphabétique du personnel

Ablett, David
Allain, Lise
Aucoin, Peter
Banting, Keith
Baron, Jane
Beauchamp, Jean-Marie
Beckton, Clare
Bednarek, Helen
Benidickson, Jamie
Bérard, Jacques
Bernier, Ivan
Black, David
Blais, André
Bonin, Paul
Boucher, Catherine
Bruneau, Theresa
Burrows, Diane
Cairns, Alan
Calverley, Collett
Cardinal, Ainslea
Cardinal, Lynne
Carpentier, Monique
Chagnon, Pierre
Charbonneau, Nicole
Charland, Pierre
Chase, Vicky
Clarke, Victor
Cleinge, Marguerite
Connell, Susan
Connidis, Lilla
Cook, Sheila-Marie
Cornwall, Kay
Cowtan, Barbara
Crow, Ruth
Cuming, Ron
D'Aoust, Louise
D'Auray, Michelle
David, Debra
D'Avignon, Denyse
Desranleau, Claude
Deluca, Tina
Dibgy, Caroline
Doern, Bruce
Doncheff, Gina
Ediger, Beth
Eisenhauer, Tom
Éthier, Mireille
File, Jo
Gale, Robert
Garceau, Angèle
Gervais, Jacqueline
Ginzer, Maurice
Glyde, Jan
Glynn, Douglas
Godsoe, J. Gerald
Gold, Judith
Goldenberg, Carl
Goneau, Sylvie
Goudge, Stephen
Grady, Patrick
Grandjean-Joyeux, Virginie
Green, Douglas
Guilbault, Françoise
Halliday, Patricia
Hamm, Cynthia
Hardie, Murray
Harris, David
Hart, Michael
Hawkins, Robert
Hegan, Mary
Herold, Richard
Higgins, Robert
Hill, Roderick
Hooper, Anne
Huffman, Kenneth
Husband, David
Innes, Katie
Jackson, Karen
James, Marian
Julian, Matthew
Justinich, David
Kaisin, Christiane
Krasnick, Mark
Kymlicka, William
Laframboise, Marc
Laidler, David
Lajoie, Andrée
Lalonde, Michel
Lamb, Brenda
Lamontagne, Michel
Lavalley, Raymond
Lavictoire, Denis
Laviolette, Suzanne
Leduc, Pierre
Leduc, Yves
Lee, Nancy
Leishman, Tim
Liebman, Dan
Lyle, Bob
MacDonald, Bruce
MacKay, Wayne
Manti, Orlando
Marchand, Hélène
Martin, Anne
Martin, Bernice
Martin, Joyce
Matheson, Ed
McCoomb, Ann
McCracken, Wendy
McCullagh, Trish
McFarlane, Kenneth
McFetridge, Don
McInnes, David
McLean, Sandra
McQueen, Rod
Menard, Yvon
Mercier, Sylvie
Merritt, Anne
Mitchell, Ilene
Montpetit, Yvon
Morgulis, Samuel
Morel, Anne
Nakay, Emmy
Norrie, Kenneth
Nymark, Alan
O'Heron, Herbert
Ommanney, Denise
Ossent, Verena
Ouimet, Pierre
Paquette-Gagné, Brenda
Paquette, Diane
Parry, John
Pattillo, Robert
Pawlowicz, Jean
Pirozynska, Julita
Poisson, Gisèle
Pootmans, Diana
Potvin, Dan
Potvin-Chartrand, Josée
Prichard, Robert
Quinn, John
Reid, Mado
Renaud, Marcel
Riddell, Craig
Robillard Heyniger, Line
Robinson, Ian
Rochon, Michel
Roy, Nicolas
St-Denis, Robert
Sarazin, Bernadette
Sargent, John
Saucier, Carole
Scala, Alex
Scott, Ann
Scott, Ursula
Sheldon, Marilyn
Shore, Jacques
Silzer, Nola
Simeon, Richard
Smith, David
Sojonky, Sheila
Stairs, Denis
Stebbing, Donna
Stewart, Harry
Storozuk, Laureen
Testa, Assunta
Thorne, Eunice
Toner, Glen

Urquhart, Ian	Wake, Leslie	Winham, Gilbert
Vaillancourt, François	Wall, Peggy Ann	Wolfe, Judith
Vanier, Yves	Whalley, John	Woollcombe, Ann
Van Loon, Rick	Williams, Cynthia	
Vastel, Michel	Wilson, Mark	

Stagiaires durant l'été

Abelson, Donald	D'Avignon, Lyse	McPhadden, Bryan
Connell, Elaine	Groulx, Julie	Roach, Kent
Daneau, Pierre	Lawrence, Rosalyn	Sinclair, Ian

NOTA : Les personnes dont les noms figurent sur cette liste ont été embauchées pour des périodes de temps variables.

ACRONYMES

AC	assurance-chômage
ACDI	Agence canadienne de développement international
ACIR	Advisory Commission on Intergovernmental Relations (E.U.)
ACN	Assemblée constitutionnelle du Nunavut
ADI	aide au développement international
ADR	Agence de développement régional
ADRA	Agence de développement régional de l'Atlantique
AEIE	Agence d'examen de l'investissement étranger
AELE	Association européenne de libre-échange
AIE	Agence internationale de l'énergie
AIEA	Agence internationale de l'énergie atomique
AMC	Association des manufacturiers canadiens
AMF	Accord multifibres
ANASE	Association des nations de l'Asie du Sud-Est
APD	Assistance publique au développement
BCP	Bureau du Conseil privé
BFEEE	Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales
BIRD	Banque internationale pour la reconstruction et le développement (Banque mondiale)
BM	(la Banque Mondiale) Banque internationale pour la reconstruction et le développement
BNT	barrières non tarifaires
BRFP	Bureau des relations fédérales-provinciales
BRI	Banque des règlements internationaux
CARICOM	Communauté des Caraïbes
CAT	Commission des accidents du travail
CCC	Corporation commerciale canadienne
CCDS	Conseil canadien du développement social
CCE	Commission des Communautés Européennes

CCMTP	**Centre canadien du marché du travail et de la productivité**
CDA	**Commission de développement de l'Atlantique**
CDC	**Corporation de développement du Canada**
CE	**communauté européenne**
CEC	**Conseil économique du Canada**
CECA	**Communauté européenne du charbon et de l'acier**
CEDA	**Comité d'étude des droits des autochtones**
CEGEP	**Collège d'enseignement général et professionel**
CEIC	**Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada**
CEPA	**Conseil économique des provinces atlantiques**
CEPE	**Compagnie pour l'expansion des petites entreprises**
CFDE	**Coordonnateurs fédéraux de développement économique**
CFRS	**crédit fiscal pour la recherche scientifique**
CIFP	**Commission internationale du flétan du Pacifique**
CIME	**Conseil interprovincial des ministres de l'Éducation**
CIO	**Congress of Industrial Organizations**
CIPSP	**Commission internationale de la pêche au saumon du Pacifique**
CJCP	**comité judiciaire du Conseil privé**
CJP	**Centre japonais de la productivité**
CLDI	**Conseil de leadership et de développement industriels (Ontario)**
CLI	**Commission de lutte contre l'inflation**
CMEC	**Conseil des ministres de l'éducation du Canada**
CMEE	**Conseil ministériel de l'expansion économique**
CNRC	**Conseil national de recherches Canada**
CNUCED	**Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement**
COFACE	**Compagnie Française d'Assurance pour le Commerce Extérieur**
COMECON	**Conseil d'Entraide Économique des Pays de l'Est**
CPM	**Cabinet du premier ministre**
CPM	**Conférence des premiers ministres**
CQVT	**Centre de la qualité de vie au travail**
CRM	**Conseil de recherches médicales**
CRSH	**Conseil de recherches en sciences humaines**
CRSNGC	**Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada**
CRTC	**Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes**
CSN	**Confédération des Syndicats Nationaux**
CTC	**Congrès du travail du Canada**
DA	***Development Areas***
DBRD	**Dépenses brutes en recherche et développement**
DBRD/PNB	**dépenses brutes en recherche et développement en proportion du produit national brut**
DEDE	**département d'État au Développement économique**
DEDER	**département d'État au Développement économique et régional**

DEDS	département d'État au développement social
DISC	Domestic International Sales Corporation (E.U.)
DNB	dépense nationale brute
DRI	Data Resources Incorporated
DTS	droit de tirage spécial (sur le Fonds monétaire international)
EAE	égalité d'accès à l'emploi
ECD	Ententes-cadres de développement
EPA	Environmental Protection Agency (E.U.)
EPS	enseignement postsecondaire
ERDA	Economic and Regional Development Agreement
EURATOM	Communauté européenne de l'Énergie atomique
FBVS	formation de base en vue d'une spécialisation
FCC	Fédération du commonwealth coopératif
FDER	Fonds de développement économique rural
FIRB	Foreign Investment Review Board (Australie)
FISP	Family Income Security Plan
FMI	Fonds monétaire international
FMPMS	formation dans les métiers en pénurie de main-d'oeuvre spécialisée
FPE	Financement des programmes établis
FSCs	Foreign Sales Corporations
GATT	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce
IA	*Intermediate Areas*
ICRE	Institut canadien de recherche énergétique
IEPO	Institut d'études pédagogiques de l'Ontario
IIASA	Institut international pour l'analyse des systèmes appliqués
IPC	indice des prix à la consommation
IVC	indemnités de vie chère
LFPA	Loi sur la formation professionnelle des adultes
LNFP	Loi nationale sur la formation professionnelle
LRTFP	Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique
LSDR	Loi sur les subventions au développement régional
M1	mesure étroite de la masse monétaire
MAS	ministère des Approvisionnements et Services
MEER	ministère de l'Expansion économique régionale
MEIR	ministère de l'Expansion industrielle régionale
MIC	ministère de l'Industrie et du Commerce
MITI	Ministry of International Trade and Industry (Japon)
MW	mégawatts
NASA	National Aeronautics and Space Agency (E.U.)
NCCU	National Council of Canadian Universities
NOEI	nouvel ordre économique international
NORAD	Commandements de la défense aérienne de l'Amérique du Nord
NPF	nation la plus favorisée
OAA	Organisation pour l'alimentaiton et l'agriculture (ONU)
OACI	Organisation de l'aviation civile internationale
OCAP	Ontario Career Action Program

OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OCI	Organisation du commerce international
OECE	Organisation européenne de coopération économique
OEERA	Office d'expansion économique de la région atlantique
OIT	Organisation internationale du travail
OMCI	Organisation intergouvernementale consultative de la navigation maritime
OMPI	Organisation mondiale de la propriété intellectuelle
ONE	Office national de l'énergie
ONUDI	Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
OPEP	Organisation des pays exportateurs de pétrole
OPIC	Overseas Private Investment Corporation
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
PAC	Politique agricole commune (communauté européenne)
PAF	programme d'achat de fermes
PAI	Programme anti-inflation
PAM	Programme alimentaire mondial
PARI	programme d'aide à la recherche industrielle
PCPE	Programme canadien de prêts aux étudiants
PDB	produit domestique brut
PDG	Président-directeur général
PDIR	Programme de développement industriel et régional
PEEE	Processus d'examen des évaluations environnementales
PEN	Programme énergétique national
PFIMC	programme de formation industrielle de la main-d'oeuvre du Canada
PFMC	programme de formation de la main-d'oeuvre du Canada
PFR	politiques fiscales de contrôle des revenus
PMD	pays moins développés
PNB	produit national brut
PNFP	Programme national de formation professionnelle
PNI	pays nouvellement industrialisés
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
POEPO	Programme Opération expérience pratique Ontario
POIF	Programme ontarien d'incitation à la formation
PPB	produit provincial brut
PPN	politique pétrolière nationale
PR	possibilité réalisable
PSAA	Programme spécial d'aide à l'agriculture
PSTCA	politique de salaires tenant compte des avantages fiscaux
PTAR	Programme temporaire d'assistance au recyclage
QVT	qualité de vie au travail
R-C	Radio-Canada
R-D	recherche et développement
RAG	revenu annuel garanti
RAPC	Régime d'assistance publique du Canada

REECE	régime enregistré d'épargne pour congé d'études
REEEF	régime enregistré d'épargne pour études et formation
REEL	Régime enregistré d'épargne-logement
REER	Régime enregistré d'épargne-retraite
RIP	redevance d'indemnisation pétrolière
RP	représentation proportionnelle
RPC	Régime des pensions du Canada
RPEC	régime de participation des employés au capital-actions
RRA	Régime de retraite agréé
RRQ	Régime des rentes du Québec
RUSR	Régime universel de sécurité du revenu
SCA	Société du crédit agricole
SCFP	Syndicat canadien de la fonction publique
SCPE	services de consultation à la petite entreprise
SDA	*Special Development Areas*
SDTU	Société de développement du transport urbain (Ontario)
SEE	Société pour l'expansion des exportations
SFI	Société financière internationale
SGP	Système généralisé de préférences
SM	société multinationale
SME	Système monétaire européen
SPC	Syndicat des postiers du Canada
SPESP	subventions du PESP
SPPC	Système de projection des professions au Canada
SRG	supplément de revenu garanti
STAA	Surface Tranportation Assistance Act
SV	sécurité de la vieillesse
TCIS	taux de chômage à inflation stationnaire
TDIP	Trade Disruption Insurance Program
TGNLGN	taxe sur le gaz naturel et les liquides du gaz naturel
TRPG	taxe modifiée sur les recettes pétrolières et gazières
UEP	Union européenne de paiements
UIT	Union internationale des télécommunications
UNAEC	United Nations Atomic Energy Commission
UNCLOS	Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer
UPU	Union postale universelle
WPM	World Product Mandate
ZD	zones de développement
ZSD	zones spéciales de développement

POOR

QUALITY

ORIGINAL